EL PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA,

A **20 AÑOS** DE SU CREACIÓN

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

* https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx

COORDINADORES

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Janet Zamudio Chávez
Iliana Yaschine Arroyo

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Janet Zamudio Chávez
Osmar Marco Medina Urzúa
Eduardo Jair Lizárraga Rodríguez
Itzel Soto Palma
Carolina Maldonado Carreño
Alondra Rodríguez Nanni
Bertha Verónica Villar Ortega
José Miguel Yáñez Reyes
Jorge Alejandro Corti Aguilar

Universidad Nacional Autónoma de México

Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes
Hiram Carreño Nájera
Tlacaelel Mendoza Muñoz

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Omar de la Torre de la Mora
José Antonio Alvarado Ramírez
Laura Monserrath Oropeza Ortega
Iván Andrew Moreno Cárdenas

Título: El Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación / Gonzalo Hernández Licona, Thania Paola de la Garza Navarrete, Janet Zamudio Chávez, Iliana Yaschine Arroyo (coordinadores).
Descripción: Primera edición. | México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019.
ISBN 978-607-9384-13-5

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Primera edición: julio, 2019
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Insurgentes Sur núm. 810, colonia Del Valle, CP. 03100, Ciudad de México, México.

Citación sugerida:
Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Contenido

Contenido *5*

Índice de cuadros, gráficas, figuras y anexos *7*

Siglas y Acrónimos *13*

Presentación 17

Prólogo 20

Primera Parte. Progresa-Oportunidades-Prospera: Continuidades y cambios *30*

I. Progresa-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. *Iliana Yaschine* 31

Segunda Parte. El diseño del Programa y su contribución a una estrategia de desarrollo social: Aciertos y desafíos *66*

II. Progresa y su contexto, veinte años después. *Evelyne Rodríguez Ortega* 67

III. El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. *Enrique Valencia Lomelí y Máximo Ernesto Jaramillo Molina* 114

IV. Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP). *Julio Boltvinik, Araceli Damián, Máximo Ernesto Jaramillo Molina, con la colaboración de Rodolfo de la Torre López* 147

V. Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progresa-Oportunidades-Prospera. *M. Caridad Araujo y Pablo Ibarrarán* 192

VI. Reflexión sobre algunos aprendizajes del proceso de diseño del Progresa-Oportunidades-Prospera. *Daniel Hernández, con la colaboración de Miriam Benítez y Lucero Vargas* 220

Tercera Parte. Evolución y retos de la instrumentación del Programa *244*

VII. Veinte años de operación del Progresa-Oportunidades-Prospera: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados. *Claudia Mir Cervantes y Alonso Veraza López* 245

VIII. La focalización: surgimiento, evolución y retos. *Mónica E. Orozco y Celia Hubert* 270

IX. La coordinación interinstitucional en Progresa-Oportunidades-Prospera. *Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel* 288

X. Lo bueno siempre puede ser mejor. Continuidad y cambios de Progresa a Oportunidades 2001 – 2006. *Rogelio Gómez Hermosillo M.* 306

Cuarta Parte. La evaluación: Metodología, resultados e incidencia en la mejora del programa *337*

XI. La evaluación de Progresa-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro. *Susan W. Parker* 338

XII. De las evaluaciones etnográficas a las evaluaciones cualitativas. ¿Avance o retroceso? *Mercedes González de la Rocha y Manuel Triano Enríquez* 361

XIII. Diseño y fortalecimiento programático basado en evidencia: el caso de nutrición en el programa Progresa-Oportunidades-Prospera. *Lynnette M. Neufeld* 393

XIV. Relevancia de la evaluación del Progresa-Oportunidades-Prospera: veinte años de experiencia. *Citlalli Hernández y Juan Pablo Gutiérrez* 419

Quinta Parte. Temporalidad de los apoyos y estrategias de salida de la pobreza *455*

XV. El proceso de recertificación ¿apoteosis del programa Progresa-Oportunidades-Prospera? *Laura G. Dávila y Mariana Rodríguez* 456

XVI. La articulación del Prospera con programas sociales estatales: ¿una asignatura pendiente? *Fernándo Cortez Vázquez* 483

XVII. Educación e inserción laboral en veinte años de transferencias monetarias condicionadas en México. *Ivonne Acevedo, Araceli Ortega y Miguel Székely* 510

XVIII. La experiencia de Prospera con el proceso de inclusión productiva, laboral, financiera y social de hogares pobres en México. Aprendizajes en el contexto de cambio de la administración federal 2018. *Manuel Triano, María Concepción Seteta Gándara, Aylin Isik-Dikmelik y Clemente Ávila Parra.* 534

XIX. Aprendizajes y retos de la inclusión productiva en Prospera Programa de Inclusión Social. *Coordinación Nacional de Prospera, Miguel Ángel Corona, Laure Delalande, Gerardo Franco, Rogelio Omar Grados, Bernardo Ramos y Josué Jasan Vargas* 571

XX. Los programas de transferencias monetarias condicionadas y los retos de la inclusión productiva y laboral: aprendizajes relevantes para el programa POP a partir de la experiencia latinoamericana. *Fabio Veras Soares* 598

Anexos 625

Referencias 636

Índice de cuadros, gráficas, figuras y anexos

Cuadros

Cuadro I-1. Número de beneficiarios del POP atendidos por acciones de inclusión social, 2014-2017 61
Cuadro II-1. Comentarios sobre indicadores específicos de la medición multidimensional de la pobreza..... 107
Cuadro III-1. Ciudadanías y régimen de bienestar dual y dual institucionalizado 145
Cuadro III-2. Desigualdad (coeficiente de Gini) de ingreso monetario de hogares e ingreso monetario sin transferencias de política social 146
Cuadro IV-1. Cálculo de la LPE y de la LPEM en el Progresa. 158
Cuadro IV-2. Excluidos por el Progresa, diversas líneas de pobreza extrema 161
Cuadro IV-3. Objetivos del POP: documento del Progresa (1997), Levy y Rodríguez (2005) y Levy (2006) 164
Cuadro IV-4. Elementos incluidos (o por incluir) en el componente salud del POP 170
Cuadro IV-5. Errores de exclusión e inclusión en el POP, 2014, nacional. Población objetivo: en pobreza extrema (con ingresos menores que la LBM del CONEVAL) 172
Cuadro IV-6. Errores de exclusión e inclusión en el POP, 2014, rural. Población objetivo: en pobreza extrema (con ingresos menores que la LBM del CONEVAL) 172
Cuadro IV-7. Errores de exclusión e inclusión en el POP. Medios urbano y rural, 2014 175
Cuadro IV-8. Índices de suficiencia, eficiencia y cobertura, POP, 2014..... 175
Cuadro IV-9. Coeficientes de errores de exclusión y de inclusión, 2008-2014 178
Cuadro IV-10. Índices de suficiencia, eficiencia y cobertura del POP por tipo de localidad, 2008-2010 178
Cuadro IV-11. Porcentaje de personas en pobreza y en pobreza extrema con y sin TM (transferencias monetarias) del POP 2014 186
Cuadro IV-12. Impacto del ingreso ciudadano universal alimentario (ICUA) en la pobreza y pobreza extrema por ingresos del CONEVAL 190
Cuadro V-1. Pobreza monetaria en México en 1994 y 2016 200
Cuadro V-2. Evolución de la pobreza entre 1999 y 2016 200
Cuadro V-3. Tasa de pobreza extrema por grupos de edad 201
Cuadro V-4. Cambios en las características de los hogares 202
Cuadro V-5. Focalización: distribución de beneficiarios del POP por condición de pobreza monetaria 208
Cuadro V-6. Cobertura del POP entre grupos según nivel de ingreso 208
Cuadro V-7. Distribución del presupuesto en apoyos del POP por situación de pobreza..... 211
Cuadro V-8. Número de municipios focalizados según criterio geográfico en 2010 y 2015 214
Cuadro VI-1. Porcentaje de alumnos que transitan de secundaria a Educación Media Superior.. 225
Cuadro VI-2. Distribución de becarios Prospera por subsistema de Educación Media Superior... 227
Cuadro VI-3. Proporción de becarios del POP alumnos de primer grado de EMS según el sistema de EMS en que estudian, respecto al número incrementado de alumnos que transitan a la EMS, en comparación con el ciclo escolar 2012-2013 228
Cuadro VI-4. Tipo de secundarias con becarios del POP según tasa de transición de secundaria a EMS 230
Cuadro VI-5. Distribución de la tasa de transición por número de planteles de educación media superior disponibles en un radio de cinco kilómetros 230
Cuadro VI-6. Porcentaje de permanencia en la EMS cohorte 2012-2015, por sexo 231
Cuadro VI-7. Porcentajes de permanencia en la EMS cohorte 2013-2016, por sexo 232
Cuadro VI-8. Porcentajes de permanencia en la EMS cohorte 2014-2017, por sexo 232
Cuadro VI-9. Porcentajes de permanencia en la EMS cohorte 2014-2017, por sexo en planteles agropecuarios..... 233

Cuadro VI-10. Tipo de secundaria a la que asistieron los alumnos de la generación 2012-2015 ubicados en el nivel socioeconómico más bajo por tipo de beca (%)..... 236
Cuadro VI-11. Tipo de plantel de EMS al que asistieron los alumnos de la generación 2012-2015 ubicados en el nivel socioeconómico más bajo por tipo de beca 236
Cuadro VI-12. Porcentaje de menores de cinco años con baja talla para la edad por quintiles de niveles de bienestar 241
Cuadro IX-1. Proyectos de inclusión productiva y proyectos de inclusión laboral, apoyados por año 303
Cuadro X-1. Expansión de cobertura de Progresa-Oportunidades- 2000-2006, por tipo de localidad (miles de hogares)..... 315
Cuadro X-2. Número de becarios al inicio de cada ciclo escolar por nivel educativo, 2000-2006 . 317
Cuadro X-3. Número de becarias y becarios del nivel medio superior al inicio de cada ciclo escolar, 2001-2006 318
Cuadro X-4. Comparación de aspectos relevantes de diseño entre el POP y otros programas similares 330
Cuadro XI-1. Línea de tiempo para la evaluación rural del POP 340
Cuadro XI-2 Pruebas por hipótesis múltiples: controlando por la tasa de detecciones falsas en estudios del POP..... 354
Cuadro XI-3 Beneficios y costos en el POP..... 355
Cuadro XIII-1. Resumen de diseño y hallazgos de las evaluaciones de impacto del POP en el estado de nutrición de niños en zonas rurales y urbanas..... 400
Cuadro XIII-2. Resumen de los estudios realizados en colaboración con el POP y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública, 1997-2017 405
Cuadro XIII-3. Factores identificados dentro de diversos estudios que facilitaron y limitaron el consumo de los alimentos fortificados proporcionados por el POP* 406
Cuadro XVI-1. Programa de las sesiones socioeducativas del proyecto Supera..... 492
Cuadro XVI-2. Resultados de los principales del proyecto Supera, Más Oportunidades con Hechos 497
Cuadro XVI-3. Unidades de atención al inicio y término del proyecto Supera 497
Cuadro XVI-4. Resultados principales de la estrategia Contigo Vamos..... 501
Cuadro XVII-1. Resumen de evaluaciones de PTMC..... 514
Cuadro XVII-2. Evidencia para México de los efectos de mediano y largo plazo del POP 515
Cuadro XVII-3. Exposición al programa y pruebas ENLACE disponibles 519
Cuadro XVII-4. Resumen de signo de DD en ambas pruebas por generación de beneficiarios y no beneficiarios 524
Cuadro XVII-5. Resumen de signo de DD en ambas pruebas por generación de solo beneficiarios, con diferentes tiempos de exposición 525
Cuadro XVII-6. Diferencias de medias de las calificaciones de la prueba ENLACE entre egresos de primaria y secundaria 526
Cuadro XVII-7. Estructura de paneles de la ENOE-ENILEMS 528
Cuadro XVIII-1. Programas con proyectos productivos y generación de ingresos, 2015- 2017 550
Cuadro XVIII-2. Antecedentes de inclusión financiera..... 555
Cuadro XIX-1. Representación de los supuestos atendidos por cada esquema de intervención.. 583
Cuadro XIX-2- Resumen de resultados operativos de vinculación, 2015-2016 588
Cuadro XIX-3. Número de proyectos y familias apoyados, 2015-2017..... 589
Cuadro XX-1. Características de los tres tipos estilizados de PTMC..... 607

Gráficas

Gráfica I-1. Evolución del porcentaje de personas en pobreza monetaria nacional y del PIB per cápita (dólares de 2010) en México, 1992-2016 33
Gráfica I-2. Evolución de la cobertura de hogares (por tipo de localidad) y localidades del POP, 1997-2017 42
Gráfica I-3. Evolución de la cobertura (con y sin corresponsabilidades) y del presupuesto real ejercido por el POP, 1997-2017 (pesos constantes de 2012) 44
Gráfica I-4. Presupuesto ejercido del POP como porcentaje del PIB, del gasto en desarrollo social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2017 45
Gráfica I-5. Evolución de becarios del POP por nivel educativo y sexo, 1997-2018 49
Gráfica I-6. Evolución de consultas mensuales promedio, mujeres embarazadas y lactantes en control, y niños menores de cinco años en control nutricional, 1998-2017 52
Gráfica I-7. Porcentaje de las transferencias del POP respecto al ingreso monetario de los hogares beneficiarios, 2002-2014 56
Gráfica III-1. Acceso débil al sistema de protección social, 1992 122
Gráfica III-2. México 1995-2017: acceso (limitado) vía empleo a la seguridad social (salud) 123
Gráfica III-3. Acceso desigual (quintiles de ingresos) a seguridad social y privada, 1992 124
Gráfica III-4. Seguridad social 1992: exclusión rural 125
Gráfica III-5. Segmentación y jerarquización en pensiones, 2013 127
Gráfica III-6. Rápida cobertura (hasta 2016) de programas (paquetes) básicos: mitad de la población de México 133
Gráfica III-7. Acceso diversificado a la protección social, 2016 134
Gráfica III-8. Seguridad social 2016: continúa exclusión rural. Paquetes básicos 2016: inclusión rural 137
Gráfica III-9. Acceso más desigual (quintiles) a seguridad social y privada, y acceso progresivo a paquetes básicos, 2016 137
Gráfica III-10. El POP y Seguro Popular: crecimiento de la cobertura y freno del presupuesto, 1997-2016 139
Gráfica III-11. Deterioro de la transferencia promedio del POP, 2000-2016 141
Gráfica III-12. Débil protección laboral: caída del poder de compra del salario mínimo, 1982-2017 142
Gráfica IV-1. Becas y valor total de las transferencias monetarias educativas TME). Oportunidades-Prospera (2005-2006 a 2016-2017) 168
Gráfica IV-2. Distribución del monto total de transferencias POP por quintiles del ingreso corriente 176
Gráfica IV-3. Padrón de beneficiarios, personas y familias (millones), POP, 2000-2017 180
Gráfica IV.4. Número de nuevas familias beneficiarias del POP 183
Gráfica IV-5. Evolución de la pobreza por ingreso, líneas de pobreza del método de medición integrada de la pobreza (MMIP) y del CONEVAL, 1992-2014 188
Gráfica V-1. Tasa de asistencia por edad, año y situación de pobreza, ámbito rural 205
Gráfica V-2. Porcentaje de hogares en situación de pobreza según escolaridad del jefe del hogar (en hogares donde el jefe tiene entre 25 y 55 años), 2016 207
Gráfica V-3. Distribución del monto del presupuesto en apoyos del POP por percentil de ingreso 212
Gráfica V-4. Cobertura del POP entre los pobres extremos bajo diferentes escenarios de focalización 213
Gráfica V-5. Cobertura del POP entre los no pobres desde diferentes escenarios de focalización 214
Gráfica VI-1. Proporción de alumnos de los primeros cuatro deciles de ingreso entre los estudiantes de cada nivel educativo, México, 2014 224
Gráfica VI-2. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: comunicación 234
Gráfica VI-3. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: matemáticas 235
Gráfica VI-4. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: comunicación (NS1) 237

Gráfica VI-5. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: matemáticas (nivel socioeconómico más bajo) 238
Gráfica VI-6. Elementos de importancia del desarrollo infantil temprano 242
Gráfica X-1. Asistencia escolar de niñas, niños y jóvenes en pobreza por grado escolar y sexo, y montos de transferencias de Oportunidades (pesos de 2004) 312
Gráfica X-2. Hogares en pobreza de capacidades y hogares en el programa Oportunidades, 2000-2006 316
Gráfica X-3. Hogares en pobreza de capacidades y hogares en Oportunidades, por tipo de localidad, 2000-2006 316
Gráfica X-4. Prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, por quintiles de condiciones de bienestar, México, 1988, 1999, 2006 y 2012 325
Gráfica XIII-1. Prevalencia de talla baja con datos de cuatro encuestas nacionales de salud en México, por quintil de bienestar económico (a) y en población indígena y no indígena (b) 403
Gráfica XIX-1. Evolución de la pobreza en América Latina y México, 1990-2013 (%) 573

Figuras

Figura I-1. Evolución territorial de la cobertura de hogares del POP, 1997, 2000, 2006, 2012 y 2017 43
Figura I-2. Evolución de los componentes y apoyos del POP, 1997-2017 46
Figura III-1. Sistema de protección social en el régimen de bienestar dual en México previo al POP (corte 1992) 128
Figura III-2. El sistema de protección social en el régimen de bienestar del dualismo institucionalizado (con jerarquía de beneficios) 143
Figura V-1. Esquema general de certificación de corresponsabilidades y pago de apoyos 197
Figura X-1. Líneas de corte y resultado derivado del proceso de recertificación 319
Figura XIII-1. Ruta crítica de los componentes del programa POP según su diseño original y la evidencia actual sobre su potencial para mejorar el estado de nutrición* 396
Figura XIV-1. Teoría de cambio de Progresa, 1997-2001 424
Figura XIV-2. Teoría de cambio de Oportunidades, 2002-2013 425
Figura XIV-3. Teoría de cambio de Prospera, 2014-2018 426
Figura XVI-1. Estructura operativa del proyecto Supera, Más Oportunidades con Hechos 495
Figura XVI-2. Operativa de la estrategia Contigo Vamos 500
Figura XVIII-1. El proceso de inclusión productiva 544

Anexos

Anexo IX-1. Entrevistas 625
Anexo XVI-1. Relación de personas entrevistadas 627
Anexo XVI-2. Condiciones mínimas de calidad de vida del proyecto Supera más Oportunidades con Hechos 627
Anexo XVI-3. Condiciones mínimas de calidad de la estrategia Contigo Vamos 629
Anexo XVII-1. Generaciones de beneficiarios y no beneficiarios con su prueba de desempeño .. 632
Anexo XVII-2. Asociación entre años de exposición al programa y completar ciclo escolar obligatorio para beneficiarios y no beneficiarios 633
Anexo XVII-3. Asociación entre años de exposición al programa y completar ciclo escolar obligatorio para beneficiarios 633
Anexo XVII-4. Probabilidad de completar desde sexto de primaria hasta egreso de EMS 634

Siglas y Acrónimos

AL	América Latina
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAR	Centro de Atención y Registro
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CEDE	Centro de Estudios de Desarrollo Económico
CESOP	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CN	Coordinación Nacional
CNPOP	Coordinación Nacional del POP
CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
COLMEX	El Colegio de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONEVyT	Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo
COPLAMAR	Coordinación General del Plan de Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
CURP	Clave Única de Registro Poblacional
DGCV	Dirección General de Coordinación y Vinculación
DGIGAE	Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
DMLP	De la Mano con Pospera
DOF	Diario Oficial de la Federación
EDA	Esquema Diferenciado de Apoyos
EDHUCA	Estímulos para el Desarrollo Humano y las Capacidades de los Adultos
EMS	Educación Media Superior
ENCASEH	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
ENCASURB	Encuesta Socioeconómica de los Hogares Urbanos
ENCEL	Encuesta de Evaluación de los Hogares
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

ENILEMS	Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ENNViH	Encuesta Nacional de Nivel de Vida de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición
EsIAN	Estrategia Integral de Atención a la Nutrición
FAIS	Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
ICU	Ingreso Ciudadano Universal
IECA	Instituto Estatal de Capacitación
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAEBA	Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INEJUG	Instituto de la Juventud Guanajuatense
INI	Instituto Nacional Indigenista
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISAPEG	Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LBM	Línea de bienestar mínimo
LPE	Línea de pobreza extrema
LPEM	Línea de pobreza extrema monetaria
LVPCS	Línea de Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas
MAP	Mesas de Atención para la entrega de Apoyos
MAPO	Modelo de Atención Personalizada Oportunidades
MAROP	Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades
MAS	Mesas de Atención y Servicios
MOZ	Modelo de Atención por Zonas
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NV	Nivel de vida
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMENT	Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles

OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PCI	Plan de Comunicación Indígena
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PETI	Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil
PIB	Producto Interno Bruto
PJO	Plataforma de Jóvenes con Oportunidades
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPTP	Programa Piloto Territorios Productivos
POP	Progresa-Oportunidades-Prospera
PRADI	Promoción y Atención del Desarrollo Infantil
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
Progresa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROIIF	Programa Integral de Inclusión Financiera
PRONABES	Programa Nacional de Becas de Educación Superior
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PRONATEC	Programa Nacional de Acceso Ao Tecnico e Emprego
PROSPERA	PROSPERA Programa de Inclusión Social
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RECCO	Responsable de Capacitación Comunitaria
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDESORE	Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobierno de San Luis Potosí
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
BachEST	Subsecretaría de Educación Media Superior
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIFODE	Sistema de Focalización del Desarrollo
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SPS	Sistema de Protección Social
STEIA	Subcomité Técnico de Empleo, Ingresos y Ahorro
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TBC	Telebachilleratos Comunitarios
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPV	Terminales Punto de Venta

UAR	Unidades de Atención Regional
UR	Unidad Responsable

Presentación

Para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la generación de información veraz y objetiva sobre las características de los programas, estrategias y políticas sociales, así como sobre su desempeño y resultados es una actividad fundamental porque ayuda a mejorar las decisiones sobre los programas y estrategias de los gobiernos.

En México, uno de los programas más emblemáticos dirigidos a la reducción de la pobreza de los últimos años es el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP)[1]. La creación del POP respondió a la necesidad de contar con apoyos sociales focalizados a las familias en pobreza extrema ante la difícil situación de las finanzas públicas derivada de la crisis del petróleo en la década de los 80 sumado a la crisis económica de 1994-1995; ante la expectativa de cambios estructurales que generarían crecimiento económico y mayor empleo, el programa se planteaba como un instrumento para fortalecer las capacidades de los individuos más pobres para que, a su vez, estos pudieran acceder a los beneficios del crecimiento esperado.

El CONEVAL considera de gran relevancia el análisis de la trayectoria del POP por cuatro razones principales: i) durante los últimos 20 años se han documentado resultados positivos del POP en educación, salud y alimentación, sobre todo en el ámbito rural; ii) los análisis y evaluaciones también han dado cuenta de retos y áreas de oportunidad del programa en estos veinte años; iii) recientemente se cumplieron dos décadas desde el inicio del POP y, iv) en 2018, se dio una transición política que ha dado paso a diversas transformaciones no solo políticas, sino programáticas que han derivado en la culminación del POP.

En este sentido, con el objetivo de valorar la experiencia de esta intervención e identificar lecciones aprendidas que ayuden a mejorar el proceso de reconfiguración de la política social del país, el Consejo inició en 2017 el proyecto “El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación” cuyo producto final se concibió como un conjunto de capítulos temáticos para integrar un libro en el que participaran autores con contribuciones destacadas en el programa como funcionarios públicos o académicos con un conocimiento profundo del POP a partir de su investigación académica.

De esta manera, el CONEVAL en colaboración con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, llevó a cabo el proyecto durante 2017 y 2018.

Para ello se estableció un esquema de análisis y contenidos temáticos generales. La valoración de los contenidos consideró principalmente la contribución académica, es decir,

[1] El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) inició su operación en septiembre de 1997, en 2002 cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y en 2014 a Prospera, Programa de Inclusión Social (Prospera).

se privilegió un perfil apolítico para generar evidencia que pudiera ser utilizada como guía para diseñar políticas públicas o como referencia académica.

Con base en este esquema de análisis, la identificación de autores que desarrollarían los contenidos definidos respondió al propósito de formar un conjunto diverso de perspectivas de acuerdo con diferencias en formación y áreas de especialización, y particularmente, con respecto a las valoraciones contrastantes del programa.

Cada uno de los autores invitados a participar en el proyecto generó una propuesta del contenido del capítulo a desarrollar que se presentó en un Seminario de discusión en febrero de 2018, realizado en el CONEVAL y en el que se reunieron junto con los autores participantes del proyecto, integrantes de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL y funcionarios del POP.

La presentación de estas propuestas permitió conocer de manera colectiva los avances de los diversos autores para identificar sinergias, complementariedades y vacíos entre los distintos temas, lo cual propició la retroalimentación del conjunto de participantes del seminario para enriquecer los resultados del documento final.

Adicional a lo anterior y con el fin de consolidar cada uno de los capítulos como documentos técnicos robustos que permitan delinear mejores prácticas en el diseño e implementación de política pública, las primeras versiones de los capítulos que componen este libro fueron dictaminadas en un formato de doble ciego, que además permitió que cada apartado entregado se ajustara a los criterios editoriales y lineamientos para la publicación de los capítulos.

Es importante reconocer que la Coordinación Nacional del POP colaboró de manera permanente en el proyecto; en algunos casos proporcionó información sobre el programa que incluyó datos administrativos, estudios y evaluaciones disponibles, así como entrevistas con funcionarios del programa.

De esta manera, cada uno de los capítulos de este libro aporta una perspectiva ordenada de las discusiones más importantes en torno a la evaluación de los resultados del POP sobre variables directamente relacionadas con sus componentes; sobre la forma en que se ha usado la evidencia para sustentar los cambios de diseño y operación; sobre aspectos operativos, y sobre el grado de cumplimiento de los supuestos sobre variables externas al programa.

En los últimos años ha mejorado la cobertura de servicios básicos y se ha reducido marginalmente la pobreza extrema, sin embargo, la pobreza moderada sigue siendo un problema. En estos 20 años desde que inició el POP no se ha podido asegurar un mínimo de bienestar para todas las personas y subsisten las motivaciones esenciales que le dieron origen. Los hogares en situación de pobreza desafortunadamente requieren todavía tanto de apoyos al ingreso en el corto plazo como de mejorar sus condiciones de salud, nutrición y educación, para así romper la transmisión de la pobreza de una generación a otra.

El balance del cúmulo de evidencia generada sobre los resultados del POP con el fin de sustentar la toma de decisiones de política es una actividad compleja, por lo que se espera que el conjunto de hallazgos presentados en este libro amplíe el espectro de conocimiento sobre el programa y que esto permita ponderar la magnitud y alcance de los cambios a los cuales está siendo sometido, al mismo tiempo que impulse el uso de la información para conceptualizar mejores intervenciones y con mayores resultados.

Sin lugar a duda, la operación y numerosos elementos del diseño del POP, o de intervenciones similares, deben mejorarse. Sin embargo, es importante subrayar que un solo programa no es suficiente para la superación de la pobreza en la que están muchos hogares y, en el caso particular del POP, nunca se planteó que lo fuera. Se requieren necesariamente de acciones integrales y de largo plazo que contribuyan al acceso efectivo a servicios de salud, a una alimentación nutritiva y a una educación de calidad, un entorno de hogar y de comunidad con infraestructura mínima y oportunidades de ingreso y empleo, así como, un mayor crecimiento económico y aumento en la productividad que permitan traducir el mayor capital humano de los hogares en situación de pobreza en mejores oportunidades de empleo, mejores salarios y por lo tanto mayor bienestar para las familias.

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo del CONEVAL

Prólogo

Las evaluaciones de políticas públicas tienen como principal objetivo que se identifiquen procesos del diseño u operación en los que éstas puedan mejorar; asimismo, buscan que, mediante ejercicios continuos de evaluación, se genere conocimiento sobre lo que funciona o no. Es decir, por un lado, las evaluaciones son fuente de información muy importante para encontrar espacios en los que se pueden mejorar los programas o acciones gubernamentales de manera oportuna, mientras que, por otro lado, el cúmulo de ejercicios de evaluación, acompañado del diseño de nuevas metodologías e instrumentos, así como la mejora de los propios procesos evaluativos, permite generar aprendizajes sobre los modelos de implementación de políticas en un marco más amplio, por ejemplo, cómo han funcionado en los últimos 40 años las estrategias de coordinación y con toda esta información, es posible identificar buenas prácticas que podrían replicarse.

En el CONEVAL hemos desarrollado información a partir de ambos procesos, dado que la generación de evidencia objetiva sobre las políticas públicas es una herramienta que permite tomar mejores decisiones y, con ello, hacer más eficiente el gasto público.

El caso del POP es un ejemplo sobre cómo podemos generar evidencia a partir de un cúmulo de ejercicios de evaluación y con ello, tomar mejores decisiones. Si bien el programa tuvo efectos diferenciados en educación, salud y nutrición, se identificaron efectos positivos que podrían ayudar en el diseño de nuevas intervenciones, con mejoras, y que podrían resolver las problemáticas que persisten y que dieron origen al POP.

El CONEVAL inició este libro en 2017, en un contexto en el que el programa continuaba operando y con el objetivo de que se examinaran los resultados de un proceso de monitoreo y evaluación a lo largo de 20 años de análisis del programa.

Dos propósitos principales dieron la pauta cuando se concibió la idea del proyecto: analizar el papel que ha desempeñado el POP en la política pública del país durante los últimos veinte años y hacer una reflexión sobre los retos a futuro. De esta manera, la colaboración de diversos autores, quienes generosamente aceptaron unirse al proyecto y trabajaron capítulos temáticos a lo largo de más de un año, permite hoy contar con un documento que se espera se consolide como un elemento de información obligado para el diseño, implementación y operación de políticas públicas de desarrollo social.

Esta conjugación de autores no hubiera sido posible sin la relevancia que tenía el POP en cuanto a generación de evidencia y aprendizajes. A partir de la creación del POP se detonaron diversos ejercicios de evaluación, principalmente cualitativos, además de que el programa se replicó en más de sesenta países, con lo cual se siguió generando evidencia sobre cómo podía funcionar mejor para atender el objetivo para el cual se diseñó. No obstante, en 2019, mediante decreto se creó la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que tiene por objeto coordinar la entrega de las Becas por el Bienestar Benito Juárez que sustituyen en todos los niveles educativos al POP.

En este contexto, con el cierre del programa como fue concebido, es importante decir que este proyecto cobra mayor relevancia, al dar cuenta y documentar los retos respecto a programas de transferencias directas o de transferencias condicionadas, así como de programas para atender la pobreza. Asimismo, es indispensable señalar que a lo largo del tiempo en el que el POP operó hubo coincidencias entre las investigaciones sobre su desempeño y, sobre todo, respecto a que el programa atendía a la población más pobre con una operación bastante consolidada; sin embargo, el programa por sí solo, como se señala en la presentación de este libro, no podría resolver la problemática de la pobreza. El libro fue concebido como un conjunto de capítulos cuya temática permitiera recopilar la experiencia y conocimiento de las y los autores participantes, en el marco de un diseño general que documentara la evidencia en torno al programa.

El libro se estructura a partir de cinco grandes apartados que reflejan no sólo las etapas del programa, sino de cualquier política pública; de modo que el primero es un análisis narrativo que permite contextualizar el desarrollo, los cambios y la evolución del programa durante sus 20 años. El segundo aborda el diseño del POP y los argumentos que sustentaron su existencia, consensos y disensos sobre su futuro. El tercero analiza la instrumentación del programa, sus cambios y evolución, así como los retos en la operación; el cuarto apartado es sobre la evaluación del POP, los consensos sobre la efectividad del programa, resultados emblemáticos y las aproximaciones diversas de análisis. En el último apartado se analizan las posibles estrategias de graduación de un programa de transferencias condicionadas como el POP y la discusión inevitable sobre la temporalidad óptima de las transferencias monetarias a los hogares.

En el primer apartado, Iliana Yaschine aborda la evolución del POP a lo largo de dos décadas de operación; la autora traza de manera meticulosa en una línea de tiempo las características principales del POP, inicia con el contexto político, social y económico en el que se inserta el diseño y puesta en marcha como una estrategia de política social que requería actuar en dos ejes: mejorar la provisión y calidad de los servicios sociales generales y proveer atención específica a la población con mayor desventaja económica y social, continúa con la descripción del diseño que involucró un equipo multidisciplinario, un análisis de los instrumentos de política social existentes en el país, un diagnóstico sobre la situación de la pobreza a nivel nacional y un análisis teórico-empírico sobre los determinantes de la pobreza y su transmisión intergeneracional. Luego presenta un esbozo sobre los factores que permitieron que el programa hubiera permanecido a lo largo de cuatro administraciones presidenciales de partidos políticos distintos, entre los que destaca que mostró en sus primeros años tener impactos positivos sobre la población beneficiaria; los mecanismos de focalización y entrega de apoyos, así como reglas de operación claras y la expansión de su cobertura tanto en el número de familias como a nivel territorial y de su presupuesto.

El capítulo muestra con detalle los cambios y continuidades en cada uno de los componentes del programa, su estructura organizacional y su operación. Las reflexiones finales del capítulo resaltan los aprendizajes que generó el POP, entre ellos, la relevancia de la elaboración de un diagnóstico de la problemática como punto de partida para el

diseño; una mirada interdisciplinaria para la comprensión del fenómeno; la realización de un piloto para generar evidencia y mejorar el diseño; una propuesta de política que buscó la integralidad (entre las tres esferas de capital humano); la construcción de acuerdos políticos y de instancias formales para impulsar la coordinación interinstitucional; el uso de métodos estadísticos rigurosos para la focalización; la inclusión de medidas para favorecer la transparencia en el ejercicio de los recursos y la operación del programa; y la inclusión desde el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto.

La autora también concluye que una característica notoria del programa fue su capacidad de realizar un proceso de mejora continua a partir de los resultados de las evaluaciones y los cambios en el contexto nacional e internacional, como la extensión de su cobertura hasta alcanzar una presencia nacional; el aumento de los niveles y las modalidades educativas apoyadas; la ampliación del paquete de servicios de salud; la afiliación al seguro popular; la mejora de la estrategia de atención nutricional y de desarrollo infantil temprano; y la inclusión de nuevas transferencias monetarias para compensar la escalada en los precios de los energéticos y los alimentos. Entre los principales retos del POP estaban mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud, así como considerar la necesidad de adecuarse a las especificidades de ciertos contextos como zonas rurales o grupos de población. Finalmente, enfatiza que el programa por sí solo no es suficiente para la reducción de la pobreza, ni para su ruptura intergeneracional, si no que puede ser parte fundamental de una estrategia de política social sobre un régimen de bienestar que garantice el ejercicio universal a los derechos.

En el apartado que aborda el diseño del POP, Evelyne Rodríguez presenta el panorama claro sobre los elementos que dieron origen a la creación de Progresa y sus objetivos. A partir de su experiencia con el POP, la autora describe los elementos más novedosos del programa y el proceso de toma de decisiones cuando se diseñó; las principales hipótesis que le dieron origen, incluyendo su rol en la política de combate a la pobreza, así como el acceso efectivo a la salud, la coordinación institucional y la evolución de los programas de transferencias de ingresos (en particular, los alimentarios). El capítulo señala que el Progresa se diseñó como un programa dirigido a población en pobreza extrema, mediante transferencias de ingreso condicionadas a la asistencia regular a la escuela y a los servicios preventivos de salud, con dos objetivos principales: i) redistribuir ingreso a los hogares más pobres para aliviar sus requerimientos de corto plazo; y, al mismo tiempo, ii) aumentar el capital humano de todos sus integrantes con el fin de mejorar su estado de bienestar y sus ingresos con su propio esfuerzo, y de esta forma, romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La autora concluye que los impactos del POP se vieron limitados, por aspectos como: el aumento de cobertura, componentes, tipos y montos de apoyos, así como la flexibilización de las condiciones de corresponsabilidad, sin un diagnóstico que lo sustentara; la baja cobertura, acceso efectivo y heterogeneidad en la calidad de los servicios de salud; las deficiencias en calidad en educación; la ausencia de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo que asigne responsabilidades y metas claras a las diferentes secretarías y programas; el crecimiento en cobertura y apoyos de

otros programas alimentarios y de transferencia de ingresos (federales y locales) y el lento crecimiento económico y la baja productividad que se han manifestado en baja creación de empleos formales y bajos salarios, lo que limitó las posibilidades de que el mayor capital humano de los beneficiarios se traduzca en mayores ingresos laborales.

Enrique Valencia y Máximo Jaramillo analizan el papel del POP no como un programa aislado, sino en su relación con el sistema de protección social mexicano. Partiendo de un enfoque intermedio en el que la protección social se asocia al "Estado social", que opera como un "reductor de riesgos", señalan, que un sistema de protección social completo debería considerar los riesgos sociales del ciclo de vida con un enfoque universal (cobertura poblacional, estatus de derecho ciudadano y servicios semejantes), a través de esquemas contributivos y no contributivos. Con este punto de partida, analizan el significado de la incorporación del POP a las acciones de protección del conjunto de las políticas sociales.

El capítulo detalla cómo se construyó un esquema de seguridad social segmentado y estratificado, con servicios de mejor calidad para ciertos trabajadores, que dejaba a los no afiliados a expensas de estrategias familiares, de la asistencia o de la medicina privada.

En ese sentido, destacan la integración de Progresa, así como de otros programas categorizados como "paquetes básicos", como parte de los cambios más importantes en la protección social de las últimas décadas, dado que su creación buscó subsanar el hueco que dejaba el régimen de bienestar dual anterior, el cual incluía a los trabajadores formales urbanos, y excluía de la protección social a las áreas rurales y a los trabajadores informales y de estratos bajos. No obstante, los autores enfatizan que programas de paquetes básicos no igualaron las amplias diferencias en el acceso a la protección social, sino que resultaron en una mayor estratificación, dividiendo al grupo anterior de los "excluidos de la seguridad social" en al menos dos nuevos estratos: los que tienen un acceso precario a la protección social (mediante los paquetes básicos), y los que están también excluidos de dicho acceso precario.

Julio Boltvinik, Araceli Damián y Máximo Jaramillo, analizan desde una postura crítica, la teoría y las bases en las que se fundamentó el POP; presentan una discusión a partir del estudio de cada uno de los componentes del programa, localizando, desde el punto de vista de los autores, errores de diseño específicos en cada uno. Los autores hacen un seguimiento puntual sobre los programas de Transferencias Monetarias en países europeos y los comparan con lo que sucedió en América Latina y en México, especialmente con el caso del POP y su objetivo de combatir la pobreza extrema. El capítulo pone sobre la mesa la discusión de los temas de la focalización (urbana y rural) a través de cálculos de coeficientes de inclusión y exclusión y el paso de los subsidios alimentarios generalizados a las transferencias monetarias condicionadas.

Los autores concluyen que el POP tuvo un logro conceptual al legitimar las transferencias monetarias y que socialmente se aceptara que no es un error dar dinero a los pobres; sin embargo, enfatizan que el programa nació con errores de diseño difíciles de resolver pues, por una parte, la teoría de que mejorar el capital humano es un mecanismo de superación de la pobreza es ingenua y, por otra parte, para mejorar la focalización sería necesario

liberar el presupuesto, centralizarse y recopilar anualmente información de todos los hogares del país para validar la selección de beneficiarios, por lo que proponen que se reemplacen las transferencias monetarias del POP por un ingreso ciudadano universal.

Caridad Araujo y Pablo Ibarrarán analizan la cobertura y focalización del programa, realizan una revisión del perfil de la pobreza, de los resultados obtenidos y de alternativas para mejorarlos. Este capítulo contiene una revisión de literatura sobre los impactos de corto, mediano y largo plazo del POP en temas como pobreza, salud y educación, en los cuales se han identificado logros relevantes.

En el capítulo, los autores abordan cómo el esquema operativo del programa permitió alcanzar una escala de gran magnitud de manera eficiente al pasar de 300,000 familias en 1997 a cerca de 6.8 millones de familias de acuerdo con los últimos datos del programa, con lo cual se establecieron y consolidaron procesos operativos eficaces que lo posicionaron como uno de los programas con mayor cobertura y mejor funcionamiento de la región.

Sin embargo, concluyen que el POP enfrentaba retos de focalización y cobertura, dado que alrededor de la mitad de las personas que viven en pobreza extrema no se identificaron como beneficiarios del programa.

Para concluir este apartado, Daniel Hernández presenta una reflexión sobre algunos componentes y mecanismos de operación del POP, el autor recapitula cómo en 2001 se modificó el programa para incluir apoyos para estudiantes de educación media superior (EMS), lo cual no estaba considerado en el diseño inicial del POP; sin embargo, esta modificación no atendió las previsiones iniciales del programa relativas a la existencia de servicios de educación mediante un análisis de datos georreferenciados, lo cual puede ser un obstáculo para hacer efectivo el apoyo, pues las tasas de transición a EMS de becarios del POP que concluyen secundaria se relacionan con la cercanía de estos servicios.

De este modo, el autor concluye que la continuación de las trayectorias escolares de los jóvenes está condicionada al incremento de la disponibilidad de instituciones públicas de educación media superior en regiones con poca oferta, para lo cual se requiere la intervención de los distintos órdenes de gobierno.

La siguiente parte del libro pone bajo análisis los elementos operativos que permitieron la instrumentación del POP y que, en algunos casos, son considerados elementos únicos en programas de desarrollo social en la actualidad. Claudia Mir y Alonso Veraza centran su análisis en las principales características de la estrategia operativa del POP, que consideran como un factor clave para explicar los resultados, la continuidad y permanencia del programa. El capítulo se desarrolla a partir de la experiencia surgida de la operación de la Coordinación Nacional del programa, cuya existencia, en opinión de los autores, ha ayudado a un desarrollo continuo e institucionalizado del logro de los objetivos del POP.

Por su parte, Mónica Orozco y Celia Hubert exponen la evolución del mecanismo de focalización del POP, su relevancia y los aprendizajes obtenidos de su implementación, así

como los retos que estos plantearon. Las autoras destacan cómo este mecanismo de focalización ha servido para distribuir de manera eficiente los apoyos del programa entre la población y enfatizan que ha sido de los más progresivos respecto a la distribución de recursos entre los programas y servicios de protección y seguridad social. Asimismo, uno de los retos que se identifican es lograr la cobertura completa de la población objetivo del POP, ya que, como mencionan las autoras, se requiere entender la dinámica de identificación, permanencia y baja del padrón de las familias beneficiarias en las zonas rurales y urbanas.

Guillermo Cejudo y Cynthia Michel abordan la relevancia del POP partiendo de los fallidos intentos que, mediante leyes, sistemas de información o estrategias, diversas administraciones han implementado para articular intervenciones que incluyan a más de una dependencia gubernamental, de este modo, describen y explican la forma en la que el programa logró generar, desde su diseño original, los instrumentos de coordinación necesarios a partir de un modelo de tres elementos: un diseño articulado con acciones orientadas a un objetivo común, acciones automáticas con responsables inequívocos, cuya participación no está sujeta a negociación o voluntad, y reglas que definen acciones y flujos de información para tomar decisiones. En contraste a las bondades de la coordinación lograda en la operación del POP, los autores identifican la necesidad de prestar atención a la calidad de cada componente del programa, ya que, aun cuando la coordinación entre ellos funcione, si la calidad de la atención no es la necesaria, los supuestos de la teoría causal no se cumplen y, por tanto, el propósito de la intervención no podría ser alcanzado.

El análisis de la instrumentación del POP concluye con la experiencia descrita por Rogelio Gómez Hermosillo, quien, a partir de una visión centrada en aspectos operativos y “desde dentro” del funcionamiento del programa, documenta lo realizado y explica la racionalidad y las motivaciones de las decisiones tomadas en el periodo 2001-2006. En su análisis, el autor ofrece una mirada poco frecuente sobre el POP, desde su perspectiva como coordinador nacional del programa, que concluye con un balance sobre su operación y cambios urgentes, así como los retos estratégicos en el marco del desarrollo social, tales como la construcción de un sistema integrado de protección social y la creación de un registro nacional ciudadano que funcione como “padrón único” obligatorio para la asignación de subsidios y apoyos.

El tercer apartado del libro dedicado a la evaluación del POP, sus resultados y retos, inicia con un capítulo escrito por Susan Parker que contiene una revisión de la evaluación inicial del programa, así como de evaluaciones posteriores, las cuales permitieron a la autora identificar los impactos principales que se han encontrado en diversos estudios cuantitativos. Parker realiza un balance de hallazgos para identificar qué falta saber sobre los efectos del POP; resalta que, en general, se conocen mucho más los efectos de corto plazo que de largo plazo y sugiere metodologías para estimar estos impactos, considerados como un tema aún pendiente por resolver, sobre todo los resultados entre generaciones del programa. Finalmente, examina el costo beneficio del POP y las recomendaciones derivadas de los estudios sobre cómo una intervención como esta podría lograr mayores impactos.

Por su parte, Mercedes González y Manuel Triano discuten los alcances del esquema de evaluación cualitativa del POP. En este capítulo se describe el trabajo realizado por investigadores especializados y enfocado en la etnografía, resaltando hallazgos relevantes por periodos: el primero, comprendido de 1999 a 2010, en el que la investigación se enfocó en entender y explicar procesos de cambio al interior de los grupos domésticos; el segundo, que va de 2011 a 2014, en el que los autores observan un lapso de transición con trabajos aislados que respondían a necesidades específicas, y el último, de 2015 a 2018, donde los autores distinguen estudios conducidos por empresas que no en todos los casos se basaron en un enfoque teórico-metodológico apropiado. Asimismo, se discuten algunos de los retos que en materia de evaluación cualitativa enfrenta el POP a veinte años de operación.

Como un caso emblemático en el proceso de evaluación del POP, Lynnette Neufeld sintetiza la evidencia sobre el impacto del programa en el estado de nutrición de la población beneficiaria. La autora enfatiza que la evaluación de impacto sumativa es un insumo para la toma de decisiones relacionadas con la continuidad y expansión de los programas, así como para la rendición de cuentas de recursos públicos, y, en el caso de las evaluaciones al POP, considera que las conclusiones de los estudios sobre nutrición son alentadoras, ya que existe evidencia de alta calidad sobre los efectos del POP en algunos indicadores como la talla y, en menor grado, la anemia. También documenta los hallazgos sobre los problemas nutricionales persistentes de los beneficiarios del programa, sus determinantes y las oportunidades para su mejora. Finalmente, a partir del análisis del enfoque en mujeres durante el embarazo y con niños menores de cinco años, concluye que este sigue siendo relevante y que si las acciones de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN) son reforzadas, podría aumentar el potencial de mejorar los avances en este tema.

Para cerrar el apartado referido a la evaluación del POP, Citlalli Hernández y Juan Pablo Gutiérrez examinan el desarrollo de la agenda de evaluación del programa. Los autores enfatizan dos cuestiones: la conformación misma de la agenda como reflejo de la interacción entre los diferentes actores que buscan incidir en el rumbo del programa y el uso de las evaluaciones desde el POP. El desarrollo del capítulo se nutre de los hallazgos del trabajo de campo realizado por los autores, en el cual se entrevistó a actores clave que han participado en la evaluación del POP en sus diferentes etapas, ya sea comisionando o gerenciando los estudios de evaluación, llevándolos a cabo, discutiendo sus resultados o tomando decisiones en función de estos.

El último apartado del libro, referido a la temporalidad de los apoyos y estrategias de salida de la pobreza, comienza con un capítulo realizado por Laura Dávila y Mariana Rodríguez aborda el proceso de recertificación del POP, mediante el cual recopilaba información socioeconómica de los hogares que habían recibido apoyos, con la finalidad de establecer su temporalidad y orientar esfuerzos para atender a hogares más pobres. A partir de una revisión que se divide en cuatro periodos del programa: inicio (1997-2003), consolidación (2004-2010), reestructura (2011-2013), y suspensión y actualidad (2014-2018), las autoras concluyen que, contrario a lo que se pensó que podría pasar, el proceso de recertificación ha sido temido por los beneficiarios debido al vacío que puede implicar. En este sentido, enfatizan la necesidad de cuestionar los objetivos de este proceso, de manera que no se

busque solo depurar el padrón de beneficiarios, sino evaluar el avance que han tenido los hogares en la consecución de las metas propuestas y proseguir con su etapa de desarrollo; de esta manera se lograría una mayor consistencia con los objetivos de largo plazo de un programa como el POP.

Fernando Cortez, a partir de la información recopilada en el Inventario Nacional CONEVAL de Programas y acciones de desarrollo social, analiza las posibilidades de vinculación de Prospera con programas sociales impulsados desde las administraciones públicas estatales. Para ello recupera los proyectos Supera y Contigo, a partir de los cuales, el autor bosqueja la articulación intergubernamental y articulación intersectorial, para identificar aciertos, elementos perfectibles y desaciertos. A lo largo del capítulo se ofrece un análisis de los desafíos que deben enfrentarse al intentar poner en marcha un modelo de intervención social basado en la articulación intergubernamental e intersectorial, pros y contras de la articulación con administraciones estatales y el tipo de cooperación que puede forjarse con instancias como la Coordinación Nacional del POP. El autor concluye que implementar programas intergubernamentales e intersectoriales supone trabajar no solo de forma planificada, coherente y coordinada, sino también intentar modelos de gestión que aspiren a impulsar innovaciones normativas, conceptuales y operativas a los programas que ya están en operación; a consolidar la transparencia y rendición de cuentas, así como a generar discusiones plurales e informadas sobre la eficacia de los programas sociales que son financiados con recursos públicos.

Ivonne Acevedo, Araceli Ortega y Miguel Székely analizan la evidencia existente sobre la educación de los jóvenes y la inserción laboral. Este análisis cobra relevancia en el marco de uno de los supuestos del POP que consideraba el aumento en el capital humano de las generaciones de niñas, niños y jóvenes atendidos como factor asociado al rompimiento intergeneracional de la pobreza, porque permitiría a las nuevas generaciones la inserción en el mercado laboral y la movilidad ocupacional. Los autores analizan el grado de éxito obtenido del POP al fomentar trayectos educativos de mayor alcance; si los jóvenes atendidos por el programa mejoran su desempeño académico, y si la mayor educación obtenida mediante el programa se traduce en acceso a mejores empleos. En este sentido, se identifica una asociación positiva entre contar con los beneficios del programa en momentos específicos del ciclo de vida con las posibilidades de obtener una ocupación, trabajar en la formalidad y, en algunos casos, recibir un mayor salario al incorporarse al mercado laboral. Asimismo, los resultados sobre la transición de la escuela al trabajo sugieren que el programa, en cierta medida, contribuye a mejorar las oportunidades laborales a través de la acumulación del capital humano, aunque la relación podría estar limitada por las restricciones del mercado laboral.

En relación con la inclusión productiva, laboral, financiera y social como estrategias de salida del POP, Manuel Triano, Concepción Steta, Aylin Isik-Dikmelik y Clemente Ávila examinan el diagnóstico que justificó la creación del componente de vinculación del POP en sus últimos años de operación y describen las acciones implementadas para el logro de objetivos en cada uno de estos tipos de inclusión a través de la revisión de documentos oficiales, evaluaciones y entrevistas con servidores públicos de alto nivel. Lo anterior

permitió a los autores identificar algunos elementos que pudieron contribuir u obstaculizar el alcance de las metas propuestas para el componente. Al final del capítulo se presentan algunos hallazgos y retos, así como recomendaciones para mejorar una posible intervención de esta naturaleza en el futuro.

Por su parte, en particular sobre la inclusión productiva, la Coordinación Nacional del POP presenta un recuento de los esfuerzos de los operadores del programa por potenciar los efectos del POP a través de su articulación con acciones de fomento productivo y laboral. Se describen las principales estrategias y modelos que fueron probados y se recogen los aprendizajes en este tema de vanguardia para los programas de transferencias condicionadas. De esta manera, a partir de la experiencia del programa se emiten recomendaciones que podrían ser útiles para la implementación de un componente de inclusión productiva en el futuro.

A manera de cierre del libro, Fabio Veras identifica y discute aprendizajes para el POP enfocados en la creciente implementación de programas complementarios, en particular aquellos vinculados a la inclusión productiva y laboral. La revisión documental en este capítulo sugiere un cambio profundo en el eje del programa y en sus componentes prioritarios en la transición de Oportunidades a Prospera, mientras que la transición de Progresa a Oportunidades fue más suave, de acuerdo con el autor, en particular, en lo que se refiere a la importancia de componentes de programas complementarios de inclusión productiva y laboral. El capítulo aborda las experiencias de Chile, Perú y Brasil con la integración de programas de transferencias monetarias condicionadas y de programas complementarios para describir hallazgos relevantes. Finalmente, se discute sobre el rumbo futuro del programa, alertando sobre los peligros de una estrategia “graduacionista” y posicionándose en favor de la integración de programas de inclusión productiva y laboral en sistemas nacionales de protección social más amplios.

Como es posible advertir, el libro se integra a partir de experiencias y visiones diversas, en algunos casos divergentes, pues la integración de evidencia con la cual se deben tomar decisiones no siempre encuentra posturas homogéneas, lo cual enriquece enormemente la reflexión sobre los mejores instrumentos idóneos para atender los problemas públicos.

Finalmente, es indispensable señalar que, aunque el POP tenía diversas áreas de mejora, de acuerdo con estudios realizados al programa, éste era de las transferencias más progresivas en México, es decir que beneficiaba a quien más lo requiere, además con bajos costos de identificación y operativos. En este sentido, el contenido del libro que pensamos y diseñamos en el CONEVAL partió de un contexto que consideraba la relevancia del programa, así como sus modificaciones y los retos pendientes; como se lee en cada uno de los capítulos, el análisis, los argumentos, resultados y conclusiones de las y los autores todavía giran en torno a cómo se podía mejorar el Prospera a partir de la información recabada y de los objetivos que buscaba, sin considerar los cambios que se dieron en 2019, que representan un diseño totalmente diferente. La decisión de continuar con el proyecto a pesar de dichos cambios, se basa en la necesidad de continuar generando aprendizajes a partir de los ejercicios de evaluación, pero también de apuntalar que los cambios al

programa, principalmente la eliminación de los componentes de salud y nutrición podrían provocar efectos de mediano plazo sobre los hogares que recibían Prospera, para lo cual será relevante establecer nuevas estrategias que cumplan con los objetivos nacionales y que además mejoren las condiciones de bienestar de las familias.

Thania de la Garza Navarrete
Karina Barrios Sánchez
Janet Zamudio Chávez

PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA

CONTINUIDADES Y CAMBIOS

Progresa-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia

Iliana Yaschine

Iliana Yaschine es doctora en Sociología por El Colegio de México. Es investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUED-UNAM). Fue directora de Evaluación del Programa Oportunidades de 2002 a 2006. Ha coordinado evaluaciones sobre el programa y ha formado parte de su grupo asesor de evaluación.

Citación sugerida:
Yaschine, Iliana (2019). Progresa-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

El régimen de bienestar mexicano se ha conformado a lo largo del último siglo a partir de la creación de instituciones de prestación de bienes y servicios sociales y la promulgación de un marco normativo que reconoce los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. En este periodo, sectores amplios de la población nacional han experimentado mejoras notables en su bienestar. No obstante, la pobreza ha permanecido como una problemática de magnitudes preocupantes.

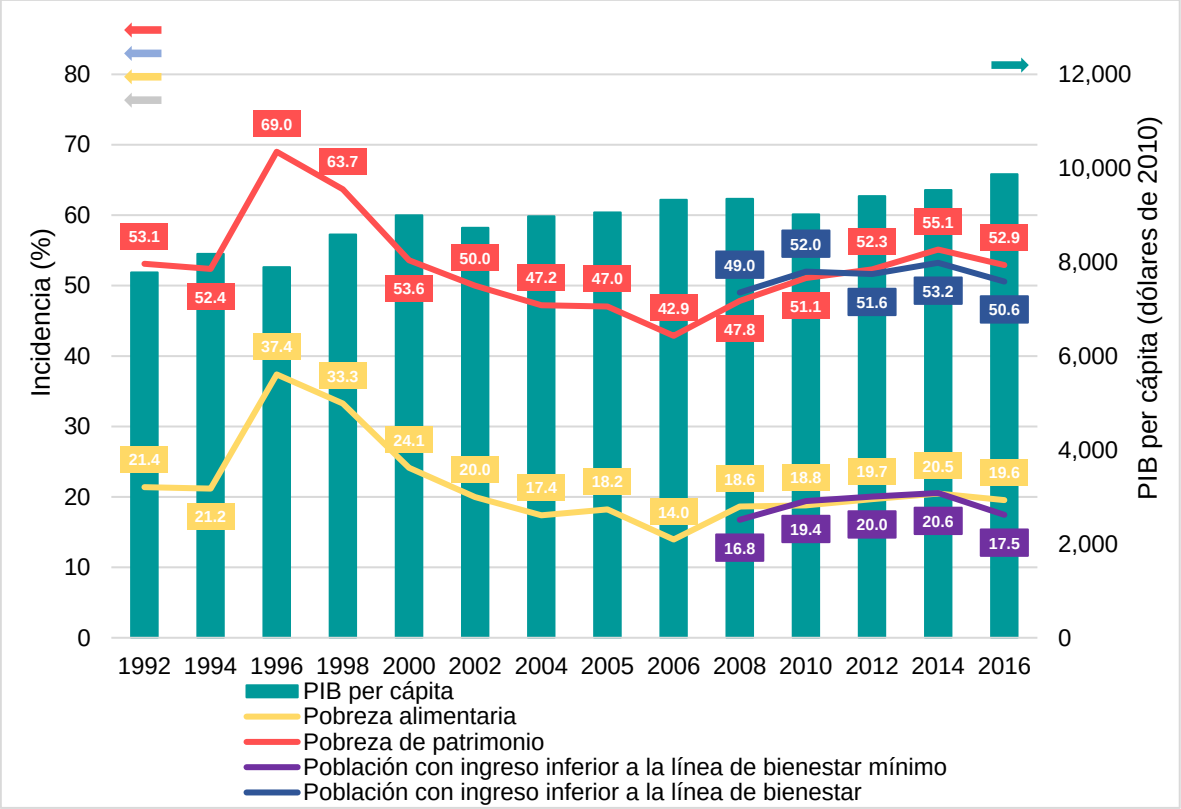
Entre 1992 y 2016, la incidencia de la pobreza por ingresos, si bien experimentó fluctuaciones que se asocian con el desempeño de la economía, no presentó cambios relevantes y, tanto en 1992 como en 2016, la pobreza de patrimonio afectó a poco más de la mitad de la población nacional (ver gGráfica 0-1).[2] Aunado a esto, debido al crecimiento poblacional, el número de personas en condición de pobreza por ingresos es mayor en la actualidad.[3] Las cifras de incidencia de pobreza multidimensional entre 2008 y 2016 tampoco muestran variaciones importantes e igualmente se observa un incremento de personas en pobreza de acuerdo con esta definición (CONEVAL, 2018: 22).[4] Esta evolución de la pobreza se ha dado en un contexto adverso, caracterizado por un deficiente desempeño macroeconómico que afectó en forma negativa el ingreso de los hogares (Cortés, Huffman y Yaschine, 2018). La persistencia de la pobreza conduce, de modo necesario, a preguntarse sobre las acciones que son indispensables para resolver esta problemática.

[2] Se toma como referencia la metodología de medición oficial de la pobreza por ingresos establecida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en 2002. Se presentan cifras respecto a dos de las tres líneas de pobreza definidas: pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes; y pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (CTMP, 2002). El CONEVAL reporta la incidencia de pobreza alimentaria y de patrimonio para todo el periodo de interés, en virtud de que se asemejan, en ese orden, a las líneas de bienestar mínimo y de bienestar que forman parte de la actual medición oficial de pobreza multidimensional.

[3] Entre 1992 y 2014, las personas en pobreza alimentaria y de patrimonio aumentaron en alrededor de 6 y 20 millones, respectivamente (CONEVAL, s.f.a).

[4] A partir de 2008, la medición oficial de la pobreza en México se ha guiado por una metodología multidimensional elaborada por el CONEVAL. Entre 2008 y 2014 aumentaron en casi cuatro millones las personas en pobreza multidimensional (CONEVAL, 2018: 22).

Gráfica 0-1. Evolución del porcentaje de personas en pobreza monetaria nacional y del PIB per cápita (dólares de 2010) en México, 1992-2016



Fuente: Elaborado con base en CONEVAL (s.f.a) y Banco Mundial (s.f.).

Entre el conjunto amplio de programas sociales que forman parte de las acciones del Estado mexicano para hacer frente a la problemática de la pobreza, Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) ha sido el más emblemático en las últimas dos décadas.[5] Destacan su permanencia a lo largo del tiempo, sus rasgos de diseño que representaron una innovación al momento de su creación, el tamaño de su presupuesto y cobertura, su modelo operativo y sus resultados.

El POP ha sido también un referente importante a nivel internacional. Su diseño de intervención, sus procesos operativos y su modelo de monitoreo y evaluación se han tomado como ejemplos para replicarlos en el ámbito internacional. En la actualidad, se pueden contabilizar 64 programas sociales semejantes en distintas regiones del mundo (Banco Mundial, 2018: 37). Este tipo de programas se conocen de forma genérica como programas de transferencias monetarias condicionadas, en virtud de que entregan recursos monetarios condicionados a que los beneficiarios (principalmente población en condiciones de pobreza) cumplan con algunos requisitos definidos por los programas, los cuales están asociados a la consecución de sus objetivos.

[5] A lo largo del texto se utilizará el acrónimo POP, con excepción de las ocasiones en que sea más pertinente usar el nombre que corresponda a un periodo histórico específico.

A lo largo de sus veinte años de instrumentación, la evolución del POP muestra líneas de continuidad, así como también modificaciones en materia de diseño, estructura institucional y operación. Su permanencia en el escenario de la política social nacional ha sido marcada por una fuerte expansión en su cobertura de familias, en su presencia territorial y su asignación presupuestaria.

Este capítulo tiene como propósito brindar una descripción general de la evolución del POP a lo largo de sus dos décadas de historia que sirva como encuadre a los demás capítulos de este libro. Se hará hincapié en las continuidades y cambios que ha experimentado el programa principalmente en materia de diseño, y también se señalarán aspectos relacionados con su estructura institucional y sus resultados. A partir de este análisis descriptivo, se busca identificar algunos aprendizajes que se derivan del diseño y resultados del POP, así como desafíos que enfrenta en la actualidad para cumplir con sus objetivos y su fin. El análisis se basa en una revisión bibliográfica, de documentos institucionales y datos estadísticos primarios, además de algunas entrevistas a funcionarios actuales de la Coordinación Nacional de Prospera (CNP) y del sector salud.[6]

El texto se estructura en cuatro apartados, que incluyen esta introducción. En el siguiente se describen el contexto de creación y de permanencia del programa, los principales rasgos de su diseño original y su institucionalidad, así como su evolución presupuestaria y de cobertura. En otro apartado se refieren las principales líneas de continuidad y de cambio que ha experimentado en cuanto a su diseño. Este análisis se estructura en torno a una revisión de sus componentes y de la reciente distinción entre los esquemas con y sin corresponsabilidad. El último apartado presenta reflexiones generales que buscan delinear algunos aprendizajes y desafíos del programa que se vislumbran en la coyuntura actual.

1. CREACIÓN Y CONTINUIDAD

El inicio

Desde mediados de los ochenta, en el contexto de una fuerte crisis económica, el país dio un giro en su modelo de desarrollo, que se tradujo en un cambio en el balance entre el rol del Estado y del mercado que había prevalecido en las décadas anteriores. Se redujo el tamaño del Estado mediante la privatización de empresas paraestatales y el cambio del motor de crecimiento económico hacia el mercado externo, lo cual se asoció a una acelerada liberalización comercial y financiera. La élite gobernante inició una apuesta, que sigue vigente, a favor de que el conjunto de políticas asociadas al llamado Consenso de Washington lograra no solo la estabilidad macroeconómica, sino también un crecimiento de la economía y la ampliación de la demanda laboral, lo cual se traduciría en mejores niveles de bienestar para toda la población (Cortés y Rubalcava, 2012). Como muestran las cifras

[6] Las entrevistas se realizaron entre enero y marzo de 2018 con el propósito de puntualizar diversos aspectos relacionados con las modificaciones y desafíos recientes del programa que no están suficientemente documentados. Se entrevistó a la Coordinadora Nacional de Prospera; a cinco funcionarios de las direcciones generales de Información, Geoestadística, Análisis y Evaluación, de Coordinación y Vinculación, y de Padrón y Liquidación de la CNP; y a una funcionaria del sector salud.

de pobreza presentadas antes y el magro desempeño económico de las últimas décadas, este supuesto no se ha cumplido.

Uno de los rasgos destacados del nuevo modelo de desarrollo en el ámbito de la política social fue el fortalecimiento de los programas focalizados como instrumentos de intervención. Desde finales de los ochenta, comenzaron a consolidarse como una pieza cada vez más importante de la política social nacional, en línea con la postura ideológica vigente, ante la incapacidad del modelo de desarrollo para generar beneficios económicos y sociales para toda la población y en el marco de un régimen de bienestar caracterizado por la segmentación y estratificación de sus instituciones y beneficios (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; Yaschine y Ochoa, 2016).

A mediados de la década de 1990, México enfrentó otra crisis económica importante, así como una de carácter político y social. El gobierno liderado por Ernesto Zedillo (1994-2000) tenía ante sí, entre otros retos, los de reestablecer el equilibrio macroeconómico, impulsar el crecimiento, mejorar el nivel de bienestar de la población que se había visto afectado por la crisis y recobrar la legitimidad política. En materia económica, el gobierno zedillista continuó las políticas económicas de sus antecesores, incluido el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, que se concebía como una pieza clave para el desarrollo del país.

A la par, se diseñó una estrategia de política social que señalaba la necesidad de actuar en dos ejes: mejorar la provisión y calidad de los servicios sociales generales y proveer atención específica a la población con mayor desventaja económica y social (PEF, 1995; Levy y Rodríguez, 2004). Este segundo eje, conformado por las políticas focalizadas principalmente en la población en pobreza, incluyó tres áreas: desarrollo de capital humano, promoción de oportunidades de ingreso y desarrollo de capital físico. El desarrollo del capital humano de los pobres era, dentro de esta concepción, una pieza fundamental para impulsar su productividad, mejorar la oferta laboral y contribuir al crecimiento económico.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) se puso en marcha en agosto de 1997 como pilar de las acciones focalizadas del gobierno federal y como una pieza clave dentro del área de desarrollo de capital humano (Presidencia de la República, 1997). En el momento de su arranque ya existían las condiciones presupuestarias necesarias para impulsar el programa, derivadas de la recuperación económica y la reorganización del gasto público hacia políticas que se consideraban más eficientes.[7] Como contraparte del papel que jugaría Progresa en el incremento de la demanda de servicios relacionados con el desarrollo de capital humano, el gobierno federal también impulsó la oferta a través de la expansión de la infraestructura de servicios educativos y de salud (Levy y Rodríguez, 2004; Hernández, 2008).

[7] Levy y Rodríguez (2004) describen los criterios y acciones que guiaron el rediseño de la política social del gobierno de Zedillo; entre ellas, la reasignación de recursos de programas y subsidios considerados regresivos y poco eficientes hacia Progresa.

El diseño del programa fue resultado del trabajo realizado entre 1995 y 1997 por un equipo interdisciplinario e intersecretarial de funcionarios públicos nacionales. Entre los insumos más relevantes para este ejercicio, se llevó a cabo un análisis de los instrumentos de política social existentes en el país, un diagnóstico sobre la situación de la pobreza a nivel nacional y un análisis teórico-empírico sobre los determinantes de la pobreza y su transmisión intergeneracional. Asimismo, se retomaron aprendizajes de experiencias de políticas internacionales y se obtuvo asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.[8] Un rasgo muy distintivo del proceso de diseño del programa fue la realización de un piloto que sirvió para probar y ajustar las propuestas iniciales (Levy y Rodríguez, 2004; Hernández, 2008).

El resultado fue un programa dirigido a la población en condiciones de pobreza extrema,[9] que buscaba incidir de forma simultánea en tres de los factores que se identificaron como obstáculos para que las familias en condición de pobreza pudieran superar su situación y evitar su herencia entre generaciones: deficiencias nutricionales (bajo peso al nacer y desnutrición), problemas de salud (mortalidad materna e infantil, bajo desarrollo cognitivo, enfermedades prevenibles, embarazo temprano) y limitada inversión en educación (baja escolaridad, reprobación y deserción escolar temprana desde tercero de primaria, pero más pronunciada a partir de secundaria sobre todo en el caso de las niñas) (Progresa, 1997). En otras palabras, se identificó el bajo nivel de capital humano de las personas en situación de pobreza como un mecanismo crucial para su perpetuación. El programa inicialmente se dirigió a la población asentada en las localidades rurales del país, donde, acorde con su diagnóstico, el 60% de los hogares experimentaban pobreza extrema, con una profundidad que era siete veces mayor que en el medio urbano (Progresa, 1997: 10).

A partir del diagnóstico, el programa se planteó dos objetivos relacionados entre sí: mejorar la situación de bienestar de las familias mediante el aumento de su capacidad de consumo, y desarrollar el capital humano (educación, salud y alimentación) de sus integrantes, principalmente de los niños y jóvenes, como mecanismo para mejorar su situación de bienestar en el futuro. La hipótesis central que guio el diseño del programa se asocia con este segundo objetivo: la inversión en la educación, salud y alimentación de las nuevas generaciones les permitiría, cuando fueran adultos, insertarse en el mercado laboral en actividades de mayor estatus, productividad y remuneración. Con ello se promovería la igualdad de oportunidades, la movilidad social y se contribuiría a alcanzar el fin último del programa: la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. De acuerdo con Hernández (2008), se buscaba “elaborar un programa a escala cuya instrumentación rompiera con la persistencia de la pobreza en el país” (p. 40).

Para lograr sus objetivos, el programa propuso un modelo de intervención con los siguientes rasgos principales: entrega directa de transferencias monetarias a las familias para mejorar el consumo del hogar y como incentivo para el desarrollo de capital humano; integralidad

[8] Levy y Rodríguez (2004), Bate (2004), Hernández (2008), Levy (2009) Yaschine y Orozco (2010) y Cortés y Rubalcava (Cortés y Rubalcava, 2012) abordan, desde distintas perspectivas, el proceso de diseño de Progresa.
[9] Es importante señalar que la definición oficial de pobreza ha cambiado a lo largo de la vida del programa, lo cual ha incidido en la definición e identificación de su población potencial y objetivo.

de acciones en materia de educación, salud y alimentación; focalización de hogares en pobreza extrema mediante métodos estadísticos rigurosos; corresponsabilidad de los hogares beneficiarios en el cumplimiento de requisitos asociados al desarrollo de capital humano; inclusión de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto; y coordinación intersecretarial de las acciones de política.

Estos rasgos significaron un cambio notable respecto a las políticas focalizadas a la pobreza aplicadas anteriormente en el país, sobre todo respecto a la decisión de entregar dinero en efectivo en vez de productos en especie para mejorar el consumo alimentario; el uso de las transferencias monetarias como incentivo a la demanda de capital humano; la integralidad de las acciones en los tres ejes de capital humano; la focalización acotada a hogares con métodos estadísticos rigurosos; la sustitución del enfoque comunitario por uno de corresponsabilidad; y la importancia del monitoreo y la evaluación. Algunos elementos del diseño del programa buscaron evitar su uso clientelar y político electoral y, con ello, fomentar la transparencia (Levy y Rodríguez, 2004; Hernández, 2008).

Las acciones del programa se organizaron en torno a tres componentes, relacionados cada uno con las esferas de capital humano:

- Educación. Entrega de becas educativas en efectivo a las familias por cada hijo que asistiera a la escuela entre tercero de primaria y tercero de secundaria, y apoyo para la adquisición de útiles escolares. Las becas se incrementaban conforme aumentaba el nivel escolar; eran más altas para las niñas a partir de secundaria y estaban condicionadas a la asistencia escolar. A fin de desincentivar la incorporación laboral temprana de los niños y promover su asistencia escolar, los montos se definieron tomando en consideración los ingresos laborales que percibían los niños a distintas edades (Progresa, 1997; Levy y Rodríguez, 2004; Hernández, 2008).

- Salud. Acceso a un paquete de salud preventiva, pláticas educativas para la salud y provisión de suplementos alimenticios para niños pequeños y mujeres embarazadas o en lactancia, con seguimiento a los casos que presentan desnutrición (Progresa, 1997).

- Alimentación. Entrega de transferencias monetarias a las familias, condicionadas a la asistencia a las consultas de salud y las sesiones educativas. Los montos de las transferencias estimadas constituían el 34% de los ingresos monetarios promedio de las familias en condición de pobreza extrema (Progresa, 1997).

Así, la intervención se sirvió de la entrega de transferencias monetarias, cuyos montos se actualizarían según la inflación, los apoyos en especie y las corresponsabilidades como medios para lograr sus objetivos. Es importante señalar que las transferencias se entregarían a la madre de familia (denominada “titular”) para asegurar un mejor uso de los recursos y el monto de las transferencias sería variable para cada hogar, dependiendo de su estructura familiar y el número de niños elegibles para recibir becas. Asimismo, se estableció un monto máximo de transferencia monetaria con el propósito de no inhibir el

esfuerzo de las familias por superar su condición de pobreza de forma autónoma y para evitar incentivar una mayor fecundidad (Progresa, 1997).

Como se ha dicho, el POP fue uno de los pioneros de los programas de transferencias monetarias condicionadas y se replicó a nivel internacional. No obstante, si bien estos programas de transferencias comparten rasgos característicos, también tienen particularidades que los distinguen. Cecchini y Martínez (2011) identifican tres tipos de programas, que se diferencian entre sí por la definición de sus objetivos: 1) Aquellos cuyo objetivo principal es asegurar un nivel de consumo básico de las familias. En este caso, establecen el monto de las transferencias bajo la lógica de un ingreso mínimo, sus condicionalidades son blandas y tienen sanciones débiles ante su incumplimiento; 2) Aquellos cuyo objetivo principal es el desarrollo del capital humano. Para estos programas, el criterio para la definición del monto de las transferencias es su función como incentivo para el desarrollo de capital humano y no se pretende que garantice un mínimo de bienestar determinado. Asimismo, las condicionalidades son fuertes y se aplican sanciones ante su incumplimiento que pueden llevar a la suspensión o salida definitiva de las familias, y 3) Aquellos que se integran dentro de una red o sistema de coordinación para articular la oferta gubernamental y poder generar un piso de inclusión social.

Dentro de esta clasificación, el diseño original del POP representa el segundo tipo de programas de transferencias monetarias condicionadas, en virtud de la prioridad que le otorga al desarrollo del capital humano como mecanismo de superación de la pobreza en el futuro (en vez de centrarse en incidir sobre la pobreza presente) y por su hincapié en el cumplimiento de las corresponsabilidades como elemento indispensable para la consecución de este fin. En concordancia con esta visión, la estructura institucional y la operación del programa se sustentaron en la participación de las instituciones gubernamentales clave para la integración de acciones en educación, salud y alimentación, que aseguraran la provisión de los servicios en estas áreas, así como la certificación del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de los beneficiarios.

La Coordinación Nacional de Progresa, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se creó para coordinar la ejecución del programa; si bien las principales decisiones quedaron a nivel central, también se instalaron oficinas en las entidades federativas para coordinar la operación cotidiana, así como la relación con los gobiernos estatales (en los cuales recaía la responsabilidad de la prestación de servicios de salud y educación básica) y municipales. Como espacios para lograr los acuerdos y la coordinación interinstitucional necesarios, se fundó el Consejo Técnico Nacional y el Comité Técnico Nacional a nivel central, así como comités técnicos estatales en las entidades.[10] Estas instancias estarían integradas por representantes de la Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Se asignaron responsabilidades específicas para

[10] Como parte del Comité Técnico, se crearon los subcomités de educación y salud como espacios para la toma de decisiones más específicas de cada componente.

cada institución que, en su conjunto, permitirían la operación de las acciones indispensables para el funcionamiento del programa (Presidencia de la República, 1997; Hernández, 2008).

Los principales rasgos del diseño del programa (objetivos, componentes, apoyos, montos), la estructura institucional (instancias, instituciones y distribución de responsabilidades) y sus procesos operativos (focalización, incorporación, certificación de corresponsabilidades, entrega de apoyos, contraloría social, monitoreo y evaluación, etcétera) quedaron plasmados en lineamientos operativos (posteriormente reglas de operación) que sirvieron para transparentar el funcionamiento del programa (Progresa, 1997; Sedesol, 1999) y sentaron un precedente que luego se amplió a los demás programas sociales nacionales que entregan subsidios a la población.

Continuidad

Uno de los retos que enfrentaron los promotores del POP en su inicio fue garantizar su continuidad una vez que concluyera la administración de Ernesto Zedillo. No solo se logró eso, sino que el programa ha permanecido en el escenario político nacional a lo largo de cuatro administraciones presidenciales de partidos políticos distintos y en un ambiente de mayor pluralismo en el poder legislativo. Se pueden esbozar algunos factores que explican esta continuidad: el programa mostró en sus primeros años tener impactos positivos sobre la población beneficiaria; los mecanismos de focalización y entrega de apoyos, así como reglas de operación claras, entre otros, favorecían la transparencia en su operación y reducían la posibilidad de su uso político-partidista; obtuvo el apoyo de diversos organismos internacionales;[11] los responsables de los distintos gobiernos federales en turno coincidían en la orientación de la política económica y social; logró el respaldo de los partidos políticos, indispensable para la aprobación presupuestaria en el seno del Poder Legislativo; y la extensión de su cobertura y su capacidad operativa lo ha convertido en una pieza estructural de la política social del país.[12]

A lo largo de sus dos décadas de existencia, el programa ha sido un componente central de las distintas estrategias de política social de las cuatro administraciones federales en turno, alineadas con la planeación establecida en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo de cada administración. No obstante, es importante tener en cuenta que el POP ha sido solo uno entre muchos programas sociales instrumentados por el gobierno federal para reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población y que, además de la política social, es indispensable un buen desempeño de la política económica para lograr este objetivo.

Cada uno de los gobiernos a lo largo del periodo, los cuales han compartido una misma postura respecto al modelo de desarrollo a seguir, ha considerado que hay mucho que ganar política y socialmente con la permanencia del programa y, por lo tanto, lo ha adoptado

[11] La decisión del gobierno de Zedillo fue no utilizar préstamos de organismos internacionales para la instrumentación del Progresa para evitar suspicacias respecto al carácter nacional del programa (Levy y Rodríguez, 2004). Posteriormente, se han suscrito préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo (a partir de 2002) y con el Banco Mundial (desde 2009) para apoyar la operación del programa.
[12] Ver Levy y Rodríguez (2004) para una descripción de los elementos que se consideraron en el diseño del programa para favorecer su continuidad.

y ha buscado imprimirle un sello particular. Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el programa formó parte de la estrategia Contigo[13] y, en marzo de 2002, cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) (Sedesol, 2002b). Este nombre se mantuvo durante el sexenio a cargo de Felipe Calderón (2006-2012) como parte de la estrategia Vivir Mejor de esa administración.[14] Por desgracia, las estrategias de política social referidas no lograron una coordinación y articulación efectiva de la política social nacional (CONEVAL, 2012, 2018).

La transición a Oportunidades no significó un cambio de fondo en el diseño del programa. Entre 2000 y 2006, las modificaciones principales se centraron en buscar consolidar e incrementar los resultados positivos que habían registrado hasta el momento en la mejora del consumo de los hogares y el desarrollo de capital humano. Entre los cambios más importantes, se encuentran la expansión de la cobertura del programa a localidades semiurbanas y urbanas, con el mismo modelo de intervención utilizado para el medio rural, la extensión de las becas educativas hasta el nivel medio superior y la creación de dos nuevos componentes (Jóvenes con Oportunidades y Apoyo a Adultos Mayores).[15] Durante el periodo de 2006-2012, se creó el componente energético y se agregaron dos transferencias monetarias adicionales dentro del componente de alimentación. La evolución de los componentes y apoyos se detallará en la siguiente sección, por ahora solo resulta necesario mencionar que, al cierre de 2012, el programa había vuelto a estar conformado solo por los tres componentes iniciales en virtud de que los nuevos componentes creados durante el periodo se transformaron en apoyos específicos dentro de los componentes originales.

En septiembre de 2014, durante la administración de Enrique Peña (2012-2018), el programa de nuevo cambió de nombre a Prospera, Programa de Inclusión Social, y fue parte de sus dos estrategias de política social: la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión.[16] La transición de Oportunidades a Prospera se planteó dentro de lo que el gobierno federal describió como una “política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza”

[13] Contigo incluía un conjunto amplio de programas universales y focalizados articulados en cuatro áreas: desarrollo humano, generación de ingreso, acumulación de activos y protección social. Oportunidades era parte del área de desarrollo humano. Respecto a Contigo, ver Sedesol (2001b), Presidencia de la República (2003), Banco Mundial (2004) y Székely (2004).

[14] Vivir Mejor buscó ordenar los programas sociales existentes en torno a tres ejes de acción dirigidos prioritariamente a reducir la pobreza y las brechas de desigualdad: desarrollo de capacidades (dentro del cual se incorporó Oportunidades), la creación de una red de protección social para las familias en pobreza o vulnerabilidad y el acceso al empleo formal a través de la coordinación entre la política social y económica (Gobierno federal, 2007).

[15] Sobre los cambios de Progresa a Oportunidades, ver Levy y Rodríguez (2004), Torres (2006) y Yaschine y Orozco (2010).

[16] La Cruzada Nacional contra el Hambre buscó mejorar la seguridad alimentaria de la población en pobreza extrema alimentaria a través de la coordinación de las acciones de un conjunto amplio de programas sociales, incluyendo Oportunidades (CONEVAL, 2013; Yaschine y Ochoa, 2016). La Estrategia Nacional de Inclusión tuvo el objetivo de coordinar acciones entre distintas dependencias gubernamentales para mejorar el ingreso y reducir las seis carencias asociadas a la medición oficial multidimensional de la pobreza (Gobierno federal, 2017).

(Sedesol, 2014: 2). Los cambios propuestos derivaron de una valoración en la que se reconocieron logros (y retos) del programa en el desarrollo de capital humano, pero un impacto menor al esperado en indicadores asociados con su posible contribución a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, como la movilidad social, la ocupación y los ingresos, sobre todo de los jóvenes beneficiarios (Sedesol y Oportunidades, 2014).

En la práctica, asociada a la transición a Prospera, se dio una ampliación de los alcances del programa que implicó cambios en su modelo de intervención y la búsqueda por incidir de forma directa en la pobreza presente. Si bien se planteó continuar y fortalecer los componentes originales, también se agregó como ámbito de acción del programa el articular y coordinar la oferta de programas y acciones de política social más allá de las áreas de educación, salud y alimentación, incluyendo las relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, inclusión financiera y laboral e inclusión social (Sedesol, 2014b; Sedesol y Oportunidades, 2014). Este cambio se formalizó con la creación del componente de vinculación en 2016. Además, durante este periodo de gobierno, se fusionó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) a Prospera, con lo cual el programa quedó conformado por dos vertientes de atención: el esquema con corresponsabilidad (previamente Prospera) y el esquema sin corresponsabilidad (previamente PAL). En la tercera sección se abundará sobre estos cambios en la estructura de los componentes y los esquemas de atención.

Evolución de la cobertura y del presupuesto

La evolución de la cobertura y el presupuesto del programa es un indicador de su continuidad y de la importancia que adquirió en la política social nacional. La gGráfica 0-2 ilustra la evolución de la cobertura de familias y localidades, y distingue entre tipos de localidad. Se observa que, durante sus primeros tres años de operación, en el marco de la administración de Ernesto Zedillo, el programa incrementó su cobertura de forma vertiginosa de 300,000 a alrededor de 2.5 millones de hogares, predominantemente en localidades rurales. En la administración de Vicente Fox se dio un nuevo impulso a la cobertura, y en 2004 llegó a cinco millones de hogares, ahora incluyendo localidades semiurbanas y urbanas, cifra que se mantuvo constante en los siguientes años de ese sexenio ante la convicción de que se había alcanzado a toda la población objetivo del programa.[17] La siguiente ampliación de cobertura se llevó a cabo en 2010 en el sexenio de Felipe Calderón, y alcanzó cerca de seis millones de familias. En los años posteriores, la cobertura de familias se sostuvo en torno a esa cifra, hasta 2016, cuando se fusionaron Prospera y el PAL, lo cual elevó el número de hogares beneficiarios y, en 2017, se redujo en forma ligera.

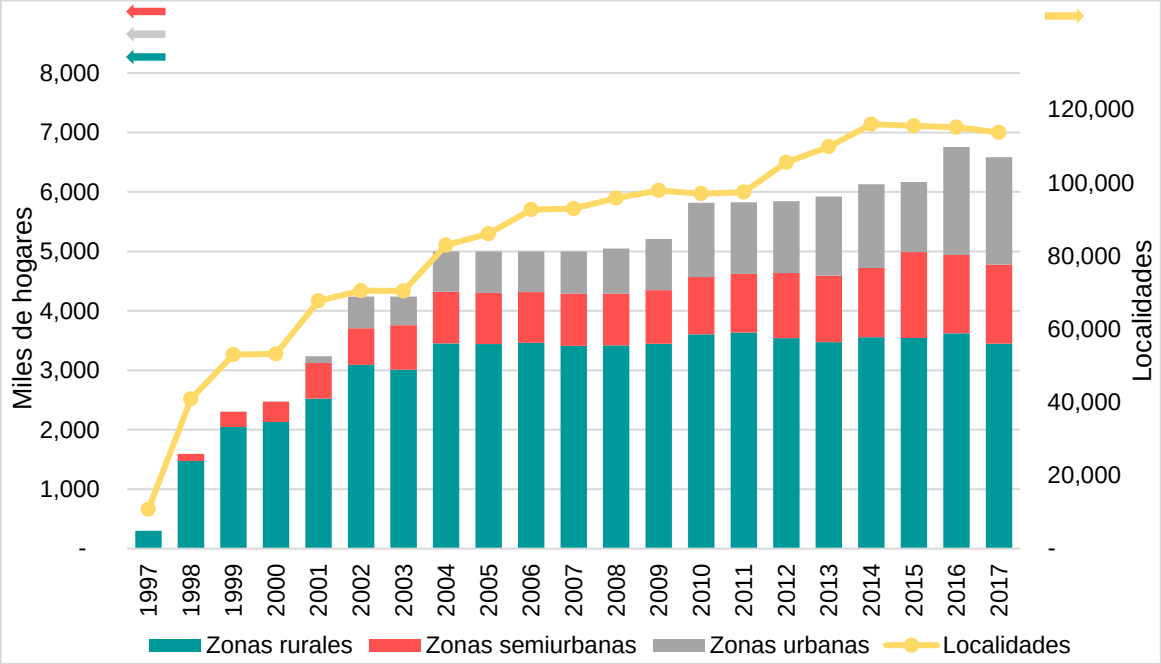
Al cierre de 2017, según la información proporcionada por el programa, este atendía a alrededor 6.6 millones de hogares (27 millones de personas), que representaban alrededor del 22.7% de la población nacional, en cerca de 114,000 localidades de todas las entidades

[17] Entre 2003 y 2008, la población objetivo del programa se cuantificó en cinco millones de hogares y la población potencial en alrededor 5.4 millones de hogares (Sedesol, 2010b: 21).

federativas. Del total de hogares, alrededor de 400,000 pertenecían al esquema sin corresponsabilidades, el 52% radicaban en localidades rurales, el 20%, en semiurbanas y el 27%, en urbanas.

Si bien el POP es uno de los programas sociales con mayor cobertura del país, en la actualidad su tamaño resulta insuficiente para cubrir a toda su población objetivo y potencial, la cual, a la luz del aumento del número de personas en pobreza, se ha incrementado a lo largo de las últimas décadas. En 2016, la población potencial del programa se estimó en 10.68 millones de hogares y la objetivo en 7.95 millones (CONEVAL, s.f.b.: 1), mientras que la cobertura apenas alcanzaba 6.76 millones; es decir, en ese año se atendía solo el 63% de la población potencial y el 85% de la población objetivo. Esto muestra que se requeriría una expansión de cobertura importante para poder incorporar a toda la población elegible al programa.

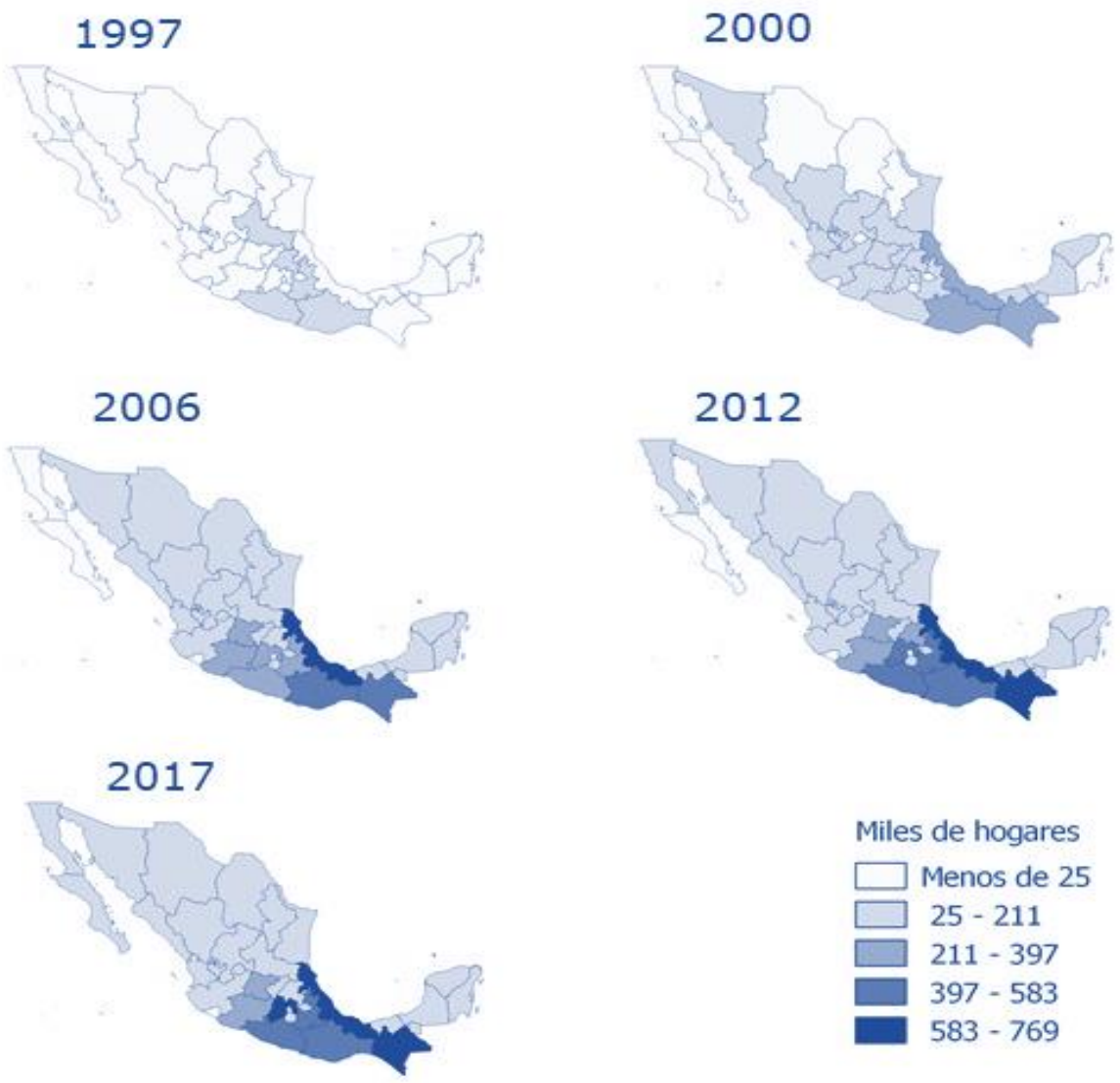
Gráfica 0-2. Evolución de la cobertura de hogares (por tipo de localidad) y localidades del POP, 1997-2017



Fuente: Elaborado con base en información de la Presidencia de la República (2000, 2018) y Prospera (2018k).

En laFigura 0-1 se aprecia el proceso de expansión de la cobertura en las entidades federativas a lo largo de las dos décadas 1997-2017. Asimismo, se observa que los estados del sur y centro del país son los que concentran en la actualidad un mayor número de hogares beneficiarios; en particular, Chiapas, Estado de México, Veracruz, Puebla, Guerrero y Oaxaca, en ese orden. Estos seis estados son también los que tenían la mayor cantidad de población en pobreza extrema multidimensional en 2016 (CONEVAL, 2017a).

Figura 0-1. Evolución territorial de la cobertura de hogares del POP, 1997, 2000, 2006, 2012 y 2017

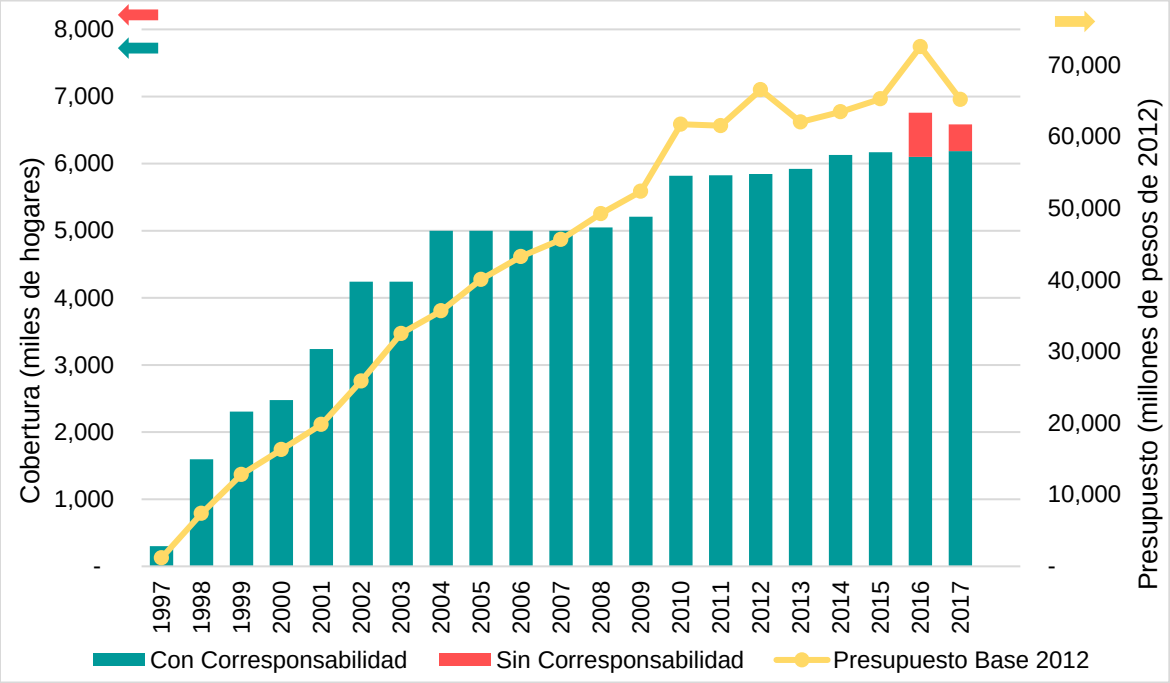


Fuente: Elaboración propia con base en información de la Presidencia de la República (2000, 2018) y Prospera (2018k).

Como muestra la gGráfica 0-3. Evolución de la cobertura (con y sin corresponsabilidades) y del presupuesto real ejercido por el POP, 1997-2017 (pesos constantes de 2012), la expansión del programa fue posible por el incremento de su presupuesto real asignado, principalmente en 1997-2010. En el periodo subsecuente, el incremento, tanto del presupuesto como de la cobertura, ha sido menos notable e incluso ha habido reducciones en ambos en algunos años puntuales. En entrevista con funcionarios de la CNP, se señalaron las restricciones presupuestarias actuales, derivadas de los recortes de presupuesto de los últimos años, como un obstáculo para la necesaria ampliación de la

cobertura, así como para desempeñar las responsabilidades adicionales que se le han asignado al programa en los años recientes.

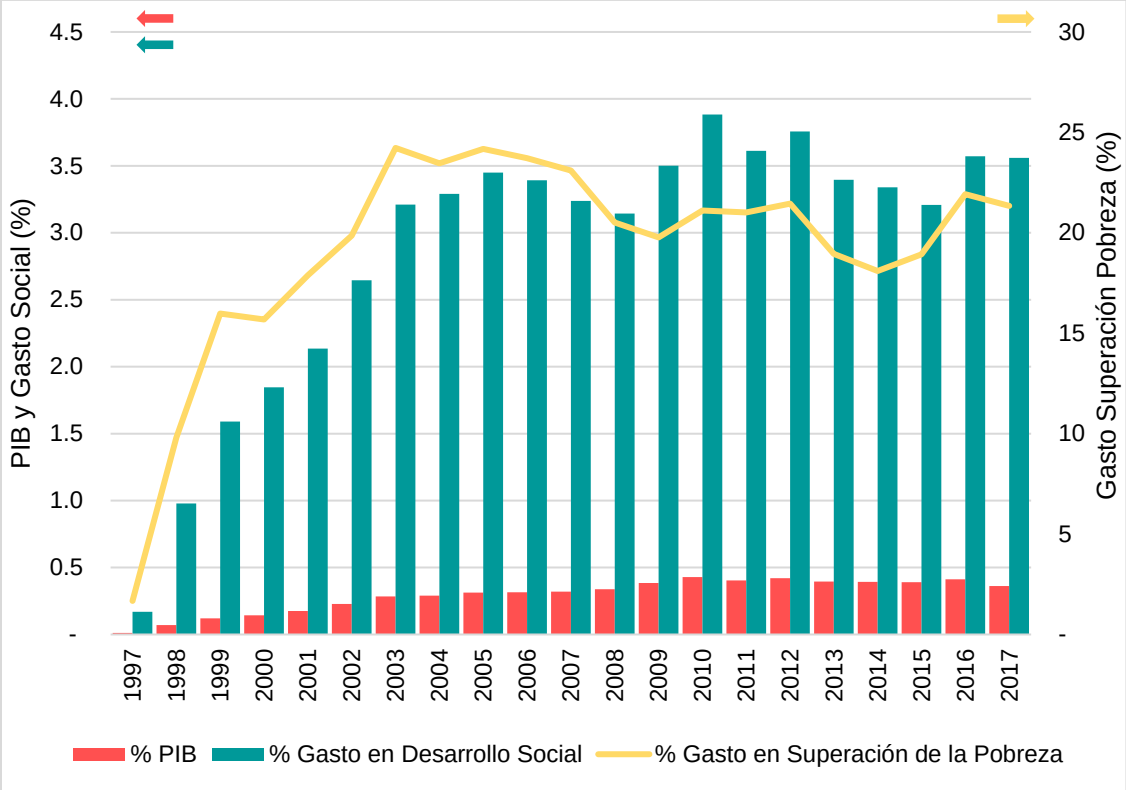
Gráfica 0-3. Evolución de la cobertura (con y sin corresponsabilidades) y del presupuesto real ejercido por el POP, 1997-2017 (pesos constantes de 2012)



Fuente: Elaborado con base en información de la Presidencia de la República (2000, 2018) y Prospera (2018l, 2018m).

La Gráfica 0-4. Presupuesto ejercido del POP como porcentaje del PIB, del gasto en desarrollo social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2017presenta la importancia presupuestaria que ha tenido el programa durante sus dos décadas de instrumentación en relación con el PIB, el gasto en desarrollo social y el gasto en superación de la pobreza. En el caso del porcentaje respecto al PIB, la cifra pasó del 0.004% en 1997 al 0.47% en 2016 cuando alcanza su punto más alto. Por su parte, el porcentaje que constituye respecto al gasto en desarrollo social aumentó del 0.17% en su primer año de operación al 3.2% en 2003 y, a partir de ese momento, se estabiliza entre el 3 y 4%. Mientras tanto, la proporción respecto al gasto en superación de la pobreza fue de 1.67% en 1997; tuvo su valor más alto en 2003, con 24.2%, y en los años subsecuentes ha registrado una tendencia a la baja hasta ubicarse en 21.3% en 2017. Estas últimas cifras sugieren que el POP ocupa un lugar importante en la política social focalizada del país, al concentrar alrededor de una quinta parte del presupuesto destinado para superar la pobreza. No obstante, también ponen en evidencia que este programa es tan solo una de las muchas acciones que instrumenta el gobierno federal para este fin y que, en los últimos años, otras intervenciones han ganado peso presupuestario relativo.

Gráfica 0-4. Presupuesto ejercido del POP como porcentaje del PIB, del gasto en desarrollo social y del gasto en superación de la pobreza, 1997-2017



Fuente: Elaborado con base en información de la Presidencia de la República (2000, 2018) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2017).

2. CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA

El POP ha mantenido desde su inicio los objetivos de favorecer el bienestar de las familias en condiciones de pobreza mediante la mejora de su consumo presente y el desarrollo del capital humano de sus integrantes (principalmente de los niños y jóvenes) como mecanismo para alcanzar su fin, que es contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza. En años recientes, a partir de los cambios asociados al inicio de Prospera, pareciera añadirse como objetivo el aportar a la superación de la pobreza presente, sobre todo por medio del impulso a actividades productivas y laborales de sus beneficiarios, así como el acceso a bienes y servicios que favorezcan el ejercicio de sus derechos sociales.

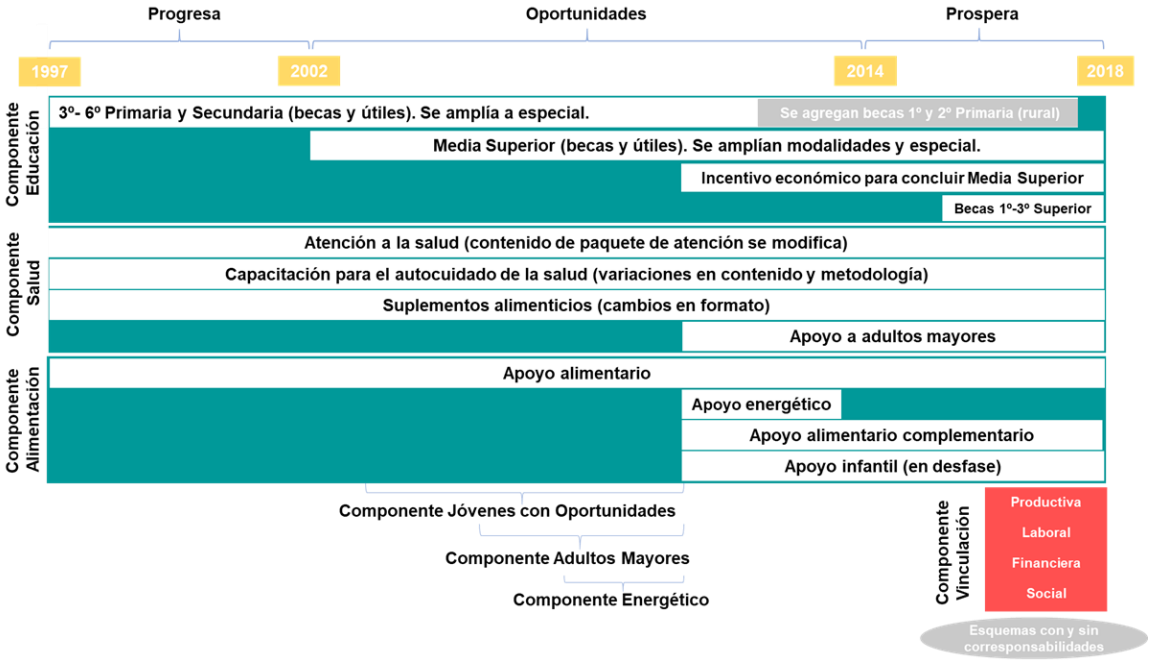
Para lograr sus objetivos, el programa ha llevado a cabo diversas acciones agrupadas en componentes, cuya estructura y características específicas han tenido continuidades y también han experimentado cambios a lo largo de sus veinte años de historia. En esta sección se revisará la evolución de los componentes, así como la reciente diferenciación entre los esquemas con y sin corresponsabilidad.

Estructura y características de los componentes

Como se describió, el diseño original de Progresa previó tres componentes asociados con las tres áreas de capital humano que el programa buscaba promover: educación, salud y alimentación. Como se aprecia en la fFigura 0-2. Evolución de los componentes y apoyos del POP, 1997-2017, estos componentes se han mantenido como el corazón del programa a lo largo del tiempo; sin embargo, sus características específicas han experimentado algunas transformaciones.

Además, se puede observar que se han creado componentes adicionales en distintos momentos de la historia del programa, los cuales se han integrado luego como apoyos específicos de los tres componentes originales, como se describirá más adelante. El único componente nuevo que sigue vigente es el de vinculación, creado en 2016 en el marco de los cambios relacionados con la transición de Oportunidades a Prospera. Por lo tanto, en la actualidad el programa opera con una estructura de cuatro componentes, que serán descritos en detalle a continuación, al hacer referencia a la evolución de sus apoyos, corresponsabilidades asociadas, así como algunos de sus resultados, impactos y desafíos.[18]

Figura 0-2. Evolución de los componentes y apoyos del POP, 1997-2017



Fuente: Elaborado con base en Progresa (1997), Sedesol (1999, 2000, 2001a, 2002a, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007a, 2007b, 2008a, 2009a, 2010a, 2011, 2013a, 2013b, 2014a, 2015a, 2016, 2017) y Prospera (2018n).

[18] Salvo que se especifique lo contrario, la descripción de los cambios en los componentes se basa en la revisión de las reglas de operación del programa de 1997-2018.

Componente educativo

La evolución del componente educativo a lo largo del tiempo se ha traducido en una ampliación de los apoyos del programa para la permanencia y prolongación de la trayectoria educativa de los niños y jóvenes beneficiarios. Si bien se han mantenido rasgos como los montos más elevados de las becas conforme aumenta el nivel educativo y para las mujeres a partir de secundaria, la entrega de apoyos para la adquisición de útiles y la corresponsabilidad de asistir a la escuela, también se pueden destacar dos tipos de cambios: la extensión de los niveles educativos apoyados con becas para promover un mayor alargamiento de las trayectorias educativas, y la ampliación de las modalidades educativas reconocidas para dar cabida al apoyo a un grupo más amplio de niños y jóvenes.

En relación con el primer aspecto, como se ha mencionado, en un inicio se otorgaban becas para los estudiantes entre tercero de primaria y tercero de secundaria. En 2002, las becas se ampliaron para incluir la educación media superior, en la cual al principio solo se apoyó la modalidad escolarizada; a partir de 2014 se incluyó la no escolarizada y, en 2016, la mixta. La ampliación de modalidades educativas respondió a la necesidad de brindar mayores opciones para aumentar la retención de los estudiantes en este nivel educativo.

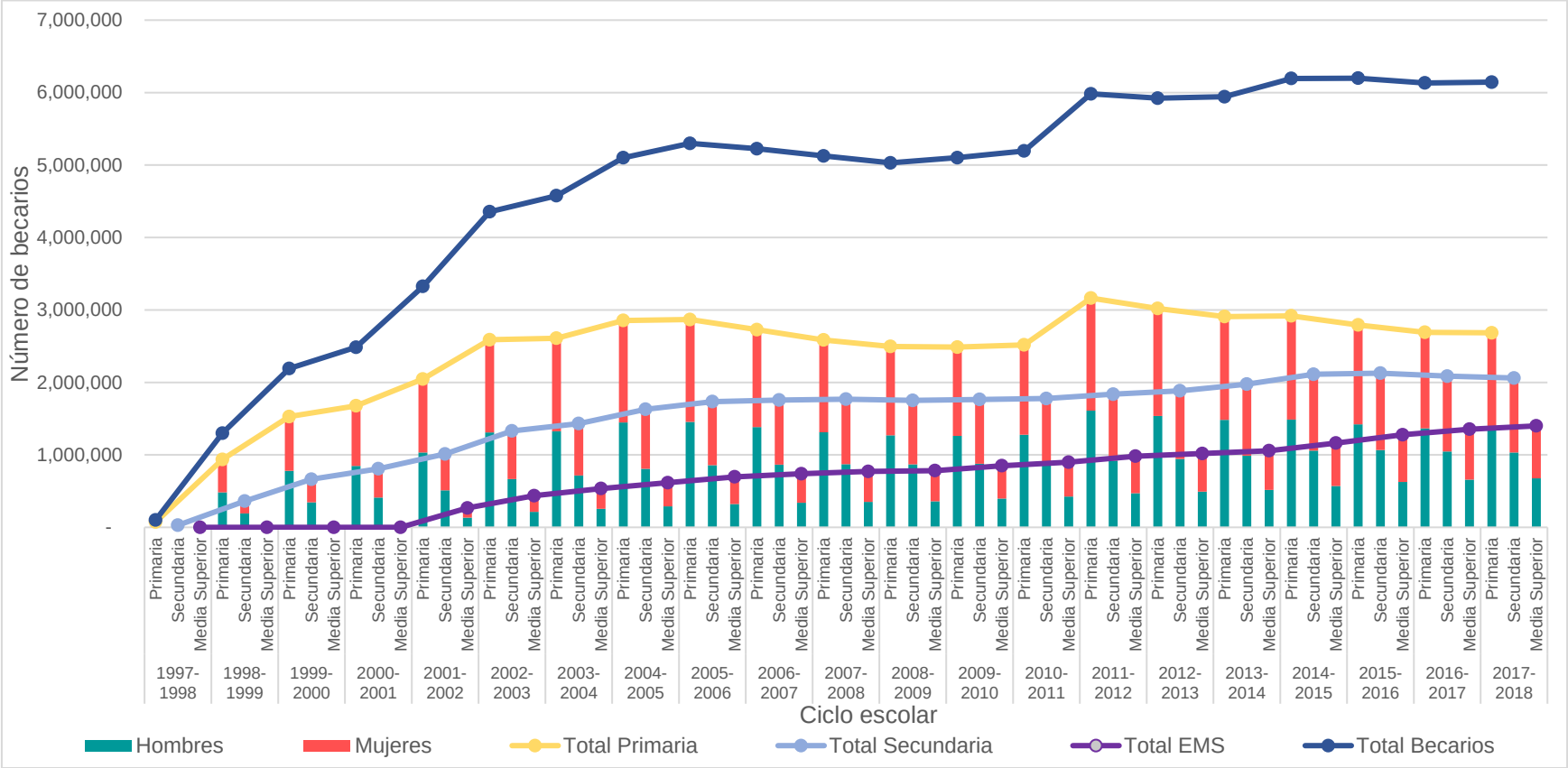
En 2003 se creó un componente denominado Jóvenes con Oportunidades, cuya función fue proporcionar incentivos económicos, que se entregaban directamente al becario para la conclusión de la educación media superior. Jóvenes con Oportunidades se consideró como un componente independiente hasta 2009, cuando se integró como un apoyo más dentro del componente educativo. En 2008 se agregaron becas para niños y jóvenes inscritos en escuelas de modalidades de educación especial, correspondientes a los niveles de primaria a media superior. Asimismo, en 2012, se añadieron becas para el primero y segundo grado de primaria en el medio rural para incentivar un ingreso oportuno de los niños a la primaria, con lo cual se buscaba evitar el rezago educativo y promover su permanencia escolar (Oportunidades, 2011).

Por último, en 2016, se descontinuó Jóvenes con Oportunidades y sus recursos se redirigieron a la inclusión de becas para educación superior, las cuales se cofinancian entre la CNP y la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior. Durante el segundo semestre del ciclo escolar 2015-2016, se otorgaron becas a estudiantes del primer año de educación superior en Chiapas, Guerrero, Nayarit y San Luis Potosí; en el ciclo 2016-2017 se expandieron a todas las entidades federativas; en 2017-2018 se ampliaron al segundo grado de este nivel; y en 2018-2019 se extendieron al tercer grado.

En la Gráfica 0-5. Evolución de becarios del POP por nivel educativo y sexo, 1997-2018, que muestra la evolución de los becarios de primaria, secundaria y media superior a lo largo de la historia del programa, se puede apreciar una tendencia semejante a la descrita respecto a la expansión de la cobertura del programa. El número total de becarios creció de forma acelerada durante los primeros años y se estabilizó en torno a los cinco millones a partir del ciclo escolar 2004-2005, para tener un incremento en el ciclo 2011-2012 y estabilizarse alrededor de los seis millones de becarios. Se observa también que la

proporción de hombres y mujeres es semejante en los tres niveles escolares y que el número de becarios se reduce conforme aumenta el nivel educativo. En relación con los becarios en educación superior, durante el ciclo 2015-2016 se otorgaron 1,208 becas, en 2016-2017 fueron 30,415 y en 2017-2018 llegaron a 54,004 (Prospera, 2018a: 2).

Gráfica 0-5. Evolución de becarios del POP por nivel educativo y sexo, 1997-2018



Fuente: Elaborado con base en información de la Presidencia de la República (2018) y Prospera (2018j).
Nota: Se reporta el número de becarios del primer bimestre de cada ciclo escolar debido a que es el único dato disponible para los primeros años de operación del programa.

Las evaluaciones de impacto del componente educativo muestran resultados mixtos. Se han documentado impactos positivos del programa sobre diversos indicadores en las localidades rurales, como el abandono y la reprobación escolar, la inscripción temprana a la escuela, la transición de secundaria a bachillerato, la permanencia escolar, la progresión consecutiva de grados y los años de escolaridad (Parker, 2005; Parker, Behrman y Todd, 2005; Todd, Gallardo, Behrman y Parker, 2005; Parker y Behrman, 2008; Parker y Todd, 2017). Los estudios más recientes documentan un aumento de 1.4 años (Parker y Vogl, 2018) y de tres años (Kugler y Rojas, 2018) de escolaridad promedio debido a la intervención del programa en zonas rurales.

También se han documentado efectos positivos en inscripción, abandono y escolaridad en zonas urbanas; sin embargo, estos son menores que en el contexto rural, lo cual puede deberse al mayor costo de oportunidad que significa estudiar en las ciudades (Parker, 2011). Asimismo, existe evidencia de que los impactos han sido mayores para las niñas y los indígenas que para los niños y los no indígenas, lo cual ha contribuido a cerrar las brechas educativas de género étnica (Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005; Parker, 2005; Agudo, 2008; González de la Rocha, 2008).

No obstante, hay retos importantes relacionados con la calidad de los servicios educativos y el aprendizaje logrado a partir de la extensión de la trayectoria educativa. Las evaluaciones sobre calidad de los servicios han mostrado que las escuelas a las que asisten los becarios tienen deficiencias en infraestructura, equipamiento, recursos y personal (Agudo, 2008; González de la Rocha, 2008) y que aquellas con mayor concentración de becarios se benefician menos de programas educativos federales, como el Programa de Escuelas de Calidad (Mancera, Serna y Piedre, 2008). Esto se relaciona con los grandes rezagos en el aprendizaje que tiene la población beneficiaria (Mancera, Serna y Piedre, 2008, 2012).

Los funcionarios de la CNP entrevistados reconocen que la deficiencia en la calidad de los servicios educativos es uno de los retos más grandes que enfrenta el programa para potenciar el logro de sus objetivos y refieren la dificultad que ha existido para lograr acuerdos con este sector que permitan resolver la situación. Entre otros factores, mencionan que se requeriría reasignar el gasto educativo para garantizar mayores recursos para las escuelas a las que asisten predominantemente los becarios del programa.

Otro desafío adicional es que, si bien las becas representan un incentivo para la continuidad escolar de un conjunto amplio de los niños y jóvenes integrantes de los hogares beneficiarios, una proporción alta de los becarios potenciales no permanecen en el sistema educativo, sobre todo en el nivel medio superior y en el contexto urbano.[19] El análisis de las causas identifica como la principal el no tener suficientes recursos económicos para

[19] En 2012, el programa identificó que había cerca de 4.7 millones de niños y jóvenes entre 8 y 21 años beneficiarios del programa que no eran becarios (Oportunidades, 2012: 3). Asimismo, en 2014 se identificaron alrededor de un millón de integrantes del programa mayores de 19 años que tienen secundaria completa, pero no continuaron al nivel medio superior (Sedesol y Oportunidades, 2014: 13).

sufragar los gastos de asistencia escolar, incluso considerando la beca.[20] Uno de los funcionarios de la CNP entrevistados señaló la necesidad de revisar la estructura de los apoyos monetarios a la luz de un diagnóstico actualizado de la problemática que motiva el quehacer del programa.

El programa ha implementado dos pilotos para intentar encontrar alternativas de diseño que logren mejores resultados en la permanencia escolar. En 2009 se puso en marcha el piloto de un modelo de atención para el contexto urbano que, en el componente educativo, buscó probar los efectos de la eliminación de las becas de primaria y el aumento de las de secundaria y media superior (Gobierno federal, 2009). En 2015 se inició otro piloto a fin de cambiar el receptor de la beca: de la titular del programa al becario en el nivel medio superior. Evaluaciones de ambos pilotos concluyen que los cambios generan efectos positivos sobre la retención de los becarios en el sistema educativo (Prospera, 2018b).[21] No obstante, a la fecha no se ha modificado el diseño del programa acorde con estas propuestas. Según una funcionaria de la CNP entrevistada, la eliminación de las becas de primaria, que sería indispensable para aumentar las becas de los otros niveles educativos, no se considera políticamente viable porque significaría una reducción de la cobertura de becarios, y el cambio de receptor de beca en el nivel medio superior tendría costos operativos muy altos que no podrían sufragarse.

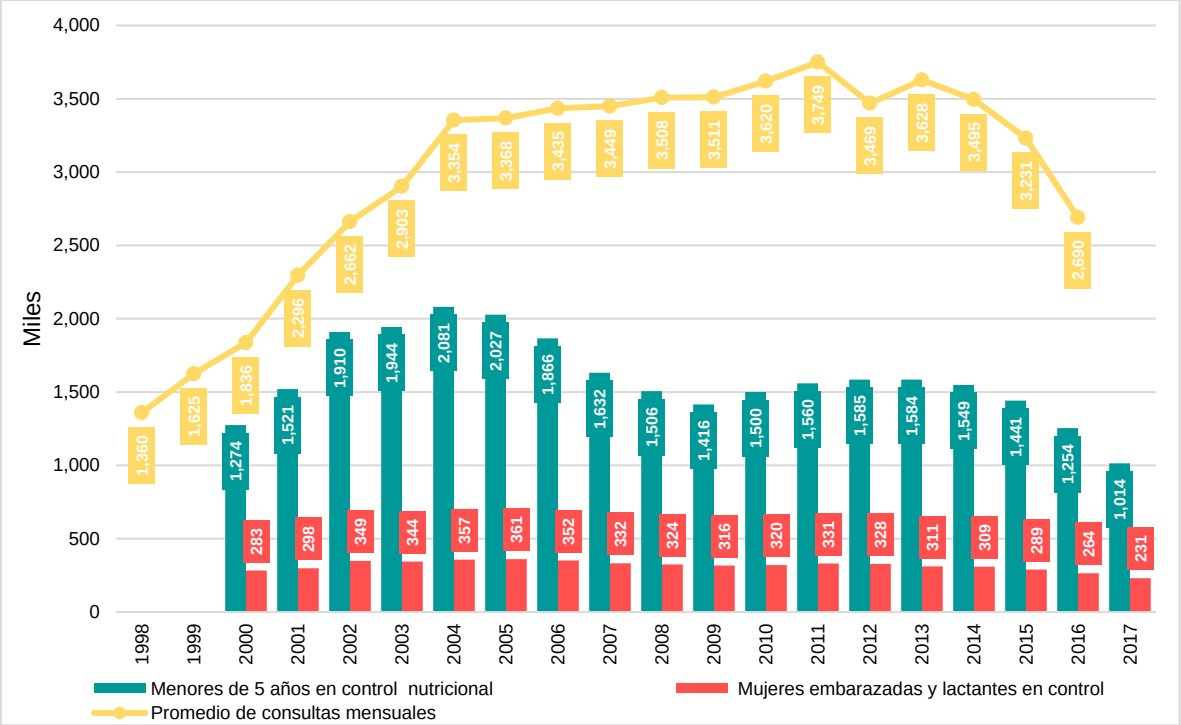
Componente de salud

Este componente ha tenido continuidad en sus tres acciones: la provisión del acceso a un paquete básico de servicios de salud; las pláticas de salud a las beneficiarias (ahora conocidas como talleres de capacitación para el autocuidado de salud); y la entrega de suplementos alimenticios a niños pequeños y mujeres embarazadas y en lactancia. Asimismo, se han mantenido la asistencia a las citas programadas en las clínicas de salud y a las sesiones educativas de salud como corresponsabilidades asociadas a las transferencias del componente de alimentación.

En la Gráfica 0-6. Evolución de consultas mensuales promedio, mujeres embarazadas y lactantes en control, y niños menores de cinco años en control nutricional, 1998-2017se aprecia la evolución de la cantidad de consultas mensuales promedio, el número de mujeres embarazadas y en lactancia que están en control por parte de los servicios de salud y el número de niños menores de cinco años que se encuentran en control nutricional. Estos indicadores dan una idea del volumen de la operación del componente de salud, que supuso la realización de un promedio de 2.7 millones de consultas mensuales en 2017, cifra que multiplica por seis veces a la de 1998. Asimismo, en 2017 se tenían en control a cerca de 230,000 mujeres embarazadas y en lactancia, y a un millón de niños menores de cinco años.

[20] Asimismo, se señalan factores asociados a las características de la escuela, problemas familiares y de operación del programa (Oportunidades, 2012).
[21] Estudios iniciales del cambio en el receptor de becas sugirieron que este no tenía efectos favorables (EASE (Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos), 2015; Mir, Veraza y Galeana, 2017; Prospera, 2018i).

Gráfica 0-6. Evolución de consultas mensuales promedio, mujeres embarazadas y lactantes en control, y niños menores de cinco años en control nutricional, 1998-2017



Fuente: Elaborado con base en información de la Presidencia de la República (2000, 2018).

Distintos estudios han documentado un impacto positivo del POP en indicadores nutricionales como talla, peso y anemia en niños y mujeres embarazadas (Neufeld, García-Guerra y Leroy, 2005; Neufeld y otros, 2008; Neufeld, García y Quezada, 2010; Shamah, Morales, Rivera y Hernández, 2016; Parker y Todd, 2017). Sin embargo, también han señalado que, aun con las mejoras en indicadores nutricionales, sigue habiendo una prevalencia importante de emaciación, baja talla y bajo peso entre los niños beneficiarios (CINS, 2006; Shamah, Morales, Rivera y Hernández, 2016), así como nuevos retos relacionados con el sobrepeso y la obesidad para toda la población beneficiaria (Shamah, Morales, Rivera y Hernández, 2016). De acuerdo con Behrman y otros (2008), un reto más radica en que este grupo registra un bajo desempeño en los niveles de desarrollo cognitivo comparados con las normas internacionales.

En el área de salud, el programa generó un aumento en la utilización de servicios preventivos de salud en áreas rurales, mejoras en la condición de salud, principalmente la reducción de los días de enfermedad de niños y adultos, de los días de incapacidad y hospitalización, así como la prevalencia de algunas enfermedades crónicas (Gutierrez, Bautista, Gertler, Hernández y Bertozzi, 2005; Bautista y otros, 2008; Parker y Todd, 2017),[22] y la disminución de la mortalidad materna e infantil (Hernández, Ramírez, Moreno y Laird, 2005). De igual modo, el alargamiento de las trayectorias educativas ha incidido en

[22] Como ejemplo, el impacto en la utilización de servicios de salud fue del 35%, y sobre la reducción de los días de enfermedad de niños y adultos, del 20% (Gutiérrez, Bautista y Gertler, 2005: 20).

la postergación del inicio del ciclo reproductivo en las mujeres, sobre todo las indígenas (González de la Rocha, 2008). En el contexto urbano, las evaluaciones han mostrado impactos positivos, pero más limitados tanto en la utilización de estos servicios como en el estado de salud de los beneficiarios (Ángeles, Gutiérrez y Alardi, 2011).

También, se han puesto en evidencia limitaciones de la calidad de la oferta de salud: en el contexto rural se reportó inasistencia del personal médico y carencias en la infraestructura, equipamiento, insumos y medicamentos; deficiencias en el personal y prácticas de atención, así como desconfianza e insatisfacción de los usuarios respecto al servicio médico que reciben (González de la Rocha, 2008; Gutierrez, et.al. 2008; Sánchez, 2008). El contexto urbano padece de saturación de los servicios e insuficiente espacio, equipamiento e insumos, además de largos tiempos de espera (Gobierno federal, 2009).

Los cambios que ha experimentado este componente se relacionan con la búsqueda de mejoras en la calidad de sus tres acciones para incrementar los impactos en salud y nutrición. Estas modificaciones son consecuencia de los esfuerzos de las instituciones participantes por responder a los resultados de evaluaciones que, como se ha descrito, si bien mostraron impactos positivos del programa en nutrición y salud, también señalaron limitaciones y áreas necesarias de mejora. Una modificación adicional al componente de salud fue la inclusión en 2009 del apoyo monetario para Adultos Mayores, el cual había constituido un componente independiente entre 2006 y 2008.[23]

Las modificaciones a la provisión del acceso a un paquete básico de servicios de salud se han orientado a ampliar su cobertura de intervenciones. El paquete básico incluía en un principio 13 acciones y, a partir de 2014, se inició su ampliación progresiva a las 27 intervenciones de prevención y promoción en salud del Catálogo Universal de Servicios de Salud. Además, se ha hecho un esfuerzo importante por afiliar a los beneficiarios del programa al Seguro Popular para que, con ello, tengan acceso a todo el paquete de 294 intervenciones que ofrece el citado catálogo. De acuerdo con la información recabada por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016, en ese año el 81.8% de la población Prospera reportó estar afiliada al Seguro Popular (Shamah, Morales, Rivera y Hernández, 2016, p. 37). No obstante, es importante ser conscientes de que la sola afiliación no garantiza un acceso efectivo a los servicios de salud que ofrece (CONEVAL, 2018).

La metodología y contenido de los talleres de autocuidado de la salud han sido objeto de discusión de *larga data.* Esta se ha centrado en el contenido temático de las sesiones y el tiempo que requieren de parte de los beneficiarios. La larga permanencia de las familias beneficiarias en el programa ha supuesto una exposición prolongada a los temas de forma reiterativa; se han observado dificultades para transmitir los mensajes de autocuidado a la salud, ante todo en el caso de la población indígena, y se ha cuestionado la pertinencia de

[23] Se otorgan apoyos monetarios a los adultos mayores de 70 años y más, integrantes de las familias beneficiarias, que no sean atendidos por el Programa de Pensión para Adulos Mayores de la Sedesol.

una oferta homogénea de temas dada la diversidad cultural, regional y epidemiológica de la población nacional.

En un inicio, se incluían 25 temas relacionados con las acciones del paquete básico de salud, pero a lo largo de los años se han agregado algunos y también la posibilidad de que haya diferencias temáticas de acuerdo con las particularidades epidemiológicas regionales y aquellas de los contextos urbanos. Asimismo, la frecuencia de los talleres es menor en las zonas urbanas que en las rurales (cuatro en vez de seis veces al año). Si bien la titular había sido la responsable de asistir a las pláticas educativas, desde 2006, la corresponsabilidad puede ser cumplida por cualquier miembro del hogar mayor de 15 años y, a partir del inicio de 2002, se agregó la asistencia a talleres como corresponsabilidad para los becarios de media superior (en temas específicos para ese grupo de edad).[24]

Asimismo, destaca la instrumentación, a partir de 2008, del Plan de Comunicación Indígena, implementado por el sector salud. El plan ha buscado fortalecer los talleres para la población indígena mediante nuevo material educativo, estrategias de comunicación en lenguas indígenas y una agenda temática con sensibilidad intercultural y respeto a sus usos y costumbres (Banco Mundial y Oportunidades, 2014).[25] De acuerdo con Bazán (2010), el citado plan representa un avance en la estrategia de salud del programa hacia la población indígena, aun cuando señala mejoras que deben realizarse para aumentar su efectividad.

En el ámbito nutricional se ha trabajado para mejorar el impacto de las intervenciones a través de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición, la cual se puso en práctica a nivel nacional desde 2014, después de un periodo inicial de pilotaje. Esta estrategia se concentra en cuatro objetivos: prevención de la desnutrición y anemia en niños menores de dos años; atención de la anemia en niños de dos a cuatro años de edad; promoción de la lactancia materna; y disminución del riesgo de obesidad en mujeres embarazadas.[26] A esto se ha agregado la puesta en marcha de la Estrategia de Desarrollo Infantil Temprano a partir de 2017, tras una etapa de diseño y pilotaje; consiste en el seguimiento a mujeres embarazadas y niños menores de cinco años con el propósito de promover su desarrollo en aspectos cognitivos y socioafectivos.[27]

---

[24] Otro cambio importante fue, desde 2006, la posibilidad de cumplir con la corresponsabilidad asociada a la asistencia a los talleres de autocuidado de la salud mediante diversas acciones que se consideran favorables para la salud; por ejemplo: la recuperación de un niño diagnosticado con mala nutrición; la realización del Papanicolaou por una mujer con vida sexual activa; la asistencia a por lo menos cinco consultas prenatales por parte de una mujer embarazada; la detección de cáncer de próstata por un hombre o la detección de trastornos alimenticios por parte de un adolescente, entre otros (Sedesol, 2017).

[25] En 2014, el Plan de Comunicación Indígena se desarrollaba en 19 entidades federativas, 17 lenguas indígenas y 8 variantes dialectales (Sedesol y Oportunidades, 2014).

[26] Para lograr los objetivos, se llevan a cabo tres conjuntos de intervenciones: la distribución de un nuevo esquema de suplementos alimenticios, cuyo formato se diferencia entre zonas rurales y urbanas; el equipamiento de las unidades de salud con los insumos necesarios para apoyar el diagnóstico de nutrición y anemia; y un plan de comunicación y capacitación para personal de salud, mujeres embarazadas y en lactancia, y madres de niños menores de cinco años (Sedesol y Oportunidades, 2014).

[27] Esta estrategia se basa en el modelo de promoción y atención al desarrollo infantil, el cual consta de tres componentes: detección y atención oportuna de problemas de desarrollo infantil; educación a las madres o cuidadoras principales; y articulación con programas existentes en otras instituciones (Sedesol, 2017). De

En este componente, en espejo con el de educación, ha habido logros en la mejoría de distintos indicadores nutricionales y de salud, pero se requiere mejorar la atención que reciben los beneficiarios para lograr mayores impactos. Las modificaciones a las acciones del componente se orientan en ese sentido y, según funcionarios de Prospera entrevistados, son un reflejo del compromiso del sector salud con el programa, con el cual se ha logrado tener una mejor coordinación, en comparación con el sector educativo. No obstante, aún hay un camino por recorrer.

Componente de alimentación

En este componente, los apoyos continuaron basándose en la entrega de transferencias monetarias, con montos homogéneos a nivel nacional, y relacionadas con las corresponsabilidades del componente de salud. Los principales cambios se dieron entre 2007 y 2010, cuando se crearon tres apoyos monetarios adicionales al apoyo alimentario que se otorgaba desde el inicio del programa.

Dos de estos nuevos apoyos se pensaron como acciones para proteger a los hogares beneficiarios de los efectos negativos que podría tener la crisis económica sobre su consumo. En 2007 se creó el componente energético que consistió en una transferencia adicional a cada hogar para compensar el incremento de los precios de los energéticos.[28] A partir de 2009, este pasó a ser un apoyo más del componente de alimentación y, en 2013, se integró como parte del apoyo alimentario. En 2009 se inició el apoyo alimentario complementario (llamado originalmente apoyo Vivir Mejor), que continúa vigente y es provisto a cada hogar para subsanar los efectos del incremento de los precios de los alimentos.[29] El tercer nuevo apoyo monetario, conocido como apoyo infantil, fue creado en 2010 con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de las familias con niños pequeños y fortalecer el desarrollo de los infantes (Oportunidades, 2009; Sedesol, 2009b). Se entrega a los hogares con niños de 0 a 9 años y se conforma de un monto por niño. Aunque sigue vigente, se encuentra en desfase.

Como resultado de estos cambios, desde 2007, las familias han recibido, en promedio, montos más altos de transferencias de este componente. De acuerdo con el Banco Mundial (2013), la proporción del monto de los apoyos del componente de alimentación respecto a los de educación se incrementó, y dio un mayor peso relativo al objetivo de bienestar en el presente que al de desarrollo de capital humano.

En la gGráfica 0-7. Porcentaje de las transferencias del POP respecto al ingreso monetario de los hogares beneficiarios, 2002-2014se muestra la evolución del porcentaje que representan las transferencias monetarias del programa (incluidas las de los componentes

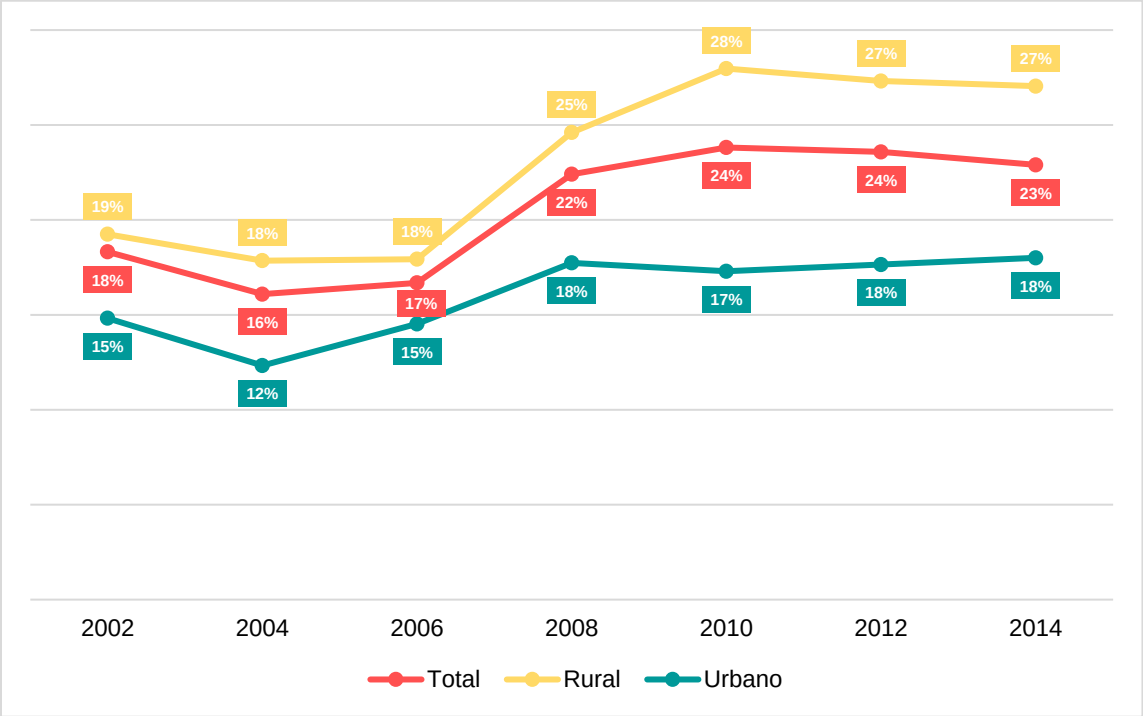
acuerdo con una funcionaria del sector salud entrevistada, actualmente, hay 29 centros de desarrollo infantil a nivel nacional y será necesario ampliar su cobertura.

[28] Su creación consideró que la entrega de una transferencia al ingreso para el subsidio focalizado de la energía sería más eficiente que una transferencia por el lado de la oferta, la cual tendría menores efectos redistributivos (Sedesol, 2007c: 3).

[29] Se justificó este nuevo apoyo por el impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos sobre el poder de compra de los hogares beneficiarios que, por su condición de pobreza, destinan un porcentaje mayor de su ingreso a la compra de alimento (Sedesol, 2008b).

de alimentación y educación) respecto al ingreso monetario de los hogares beneficiarios; se aprecia cómo, entre 2006 y 2008, inicia un aumento en esta proporción, la cual se estabiliza a partir de 2010. Este incremento podría explicarse tanto por el alza en los montos de las transferencias como por la caída en los ingresos monetarios de los hogares a raíz de la crisis. Entre 2002 y 2014, el porcentaje de las transferencias del POP oscilaba entre el 15 y 18% del ingreso monetario de los hogares beneficiarios. Esta relación es más alta en el medio rural, donde, en 2010, llegó a ser del 28%; en el contexto urbano, su valor más elevado fue del 24% en ese mismo año. Desde 2014 no se han actualizado los montos de las transferencias de acuerdo con la inflación, debido, según lo relatado por funcionarios del programa, a las restricciones presupuestarias que han prevalecido en los últimos años. Esto, sin duda, ha incidido en la capacidad de consumo de los hogares.

Gráfica 0-7. Porcentaje de las transferencias del POP respecto al ingreso monetario de los hogares beneficiarios, 2002-2014



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
Nota: La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares comenzó a recoger información sobre las transferencias del POP a partir de 2002. No se calculó el dato para 2016 debido a los problemas de comparabilidad que pueden surgir ante los cambios en la recolección de ingreso de esta encuesta en ese año.

La entrega de transferencias monetarias ha tenido impactos positivos sobre el consumo permanente de los hogares beneficiarios y la composición de su alimentación tanto en zonas rurales como en las urbanas (Angelucci, Attanasio y Shaw, 2005; Attanasio y Di Maro, 2004; Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005; Gertler, Martínez y Rubio, 2005; Sánchez, 2011). Asimismo, las transferencias tuvieron un efecto sobre la reducción de la intensidad de la pobreza, la cual es más alta en las zonas rurales que urbanas, pero

redujeron la incidencia de la pobreza (Cortés, Banegas y Solís , 2007). De acuerdo con Cortés (2018), lo que ha logrado el conjunto de transferencias monetarias públicas, incluyendo las del POP, es amortiguar los efectos del deficiente desempeño de la economía y la escalada en los precios de los alimentos sobre la incidencia de la pobreza.

Componente de vinculación

Este componente se creó formalmente en 2016, dos años después de que, mediante el decreto de creación de Prospera, se ampliaran las funciones del POP al añadir la articulación con otros programas y acciones con instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y organismos internacionales en materia de fomento productivo, generación de ingresos, inclusión laboral y financiera, así como de acceso a derechos sociales (Sedesol, 2014b, 2015a). Desde 2014, se comenzó a trabajar en este sentido a través de cuatro líneas de acción que luego conformaron los cuatro ejes del componente de vinculación.

Esta modificación llevó a la inclusión de las secretarías de Economía, de Trabajo y Previsión Social, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación dentro del Consejo, del Comité Técnico Nacional y de los comités técnicos estatales del programa (Sedesol, 2014b). Asimismo, se crearon un subcomité técnico de empleo, ingreso y ahorro y subcomités homólogos a nivel estatal como instancias para la coordinación y toma de decisiones entre los actores involucrados en el componente de vinculación.

Los cuatro ejes que conforman el componente buscan favorecer el acceso de los beneficiarios del POP a la oferta institucional en distintos ámbitos (Sedesol, 2015a): inclusión productiva, mediante la articulación con programas de fomento productivo y generación de ingreso; inclusión laboral, para que puedan beneficiarse de programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral formal; inclusión financiera para acceder a servicios y educación financieros; e inclusión social para ser parte de programas que favorezcan el ejercicio de sus derechos sociales.

Los ejes de inclusión productiva y laboral constituyen una respuesta por parte del programa al reconocimiento de los modestos efectos sobre la inserción laboral y la movilidad intergeneracional de los jóvenes. Los estudios previos habían mostrado impactos sobre el ingreso laboral de este grupo en el ámbito rural (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Rodríguez-Oreggia, 2010) y sobre la mejora de ocupaciones principalmente de los beneficiarios indígenas (González de la Rocha, 2008) respecto a los no beneficiarios; no obstante, los impactos documentados eran menores a lo esperado. Asimismo, no se encontraron impactos en la calidad del trabajo (Ibarrarán y Villa, 2010) y la movilidad ocupacional intergeneracional (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008; Rodríguez-Oreggia, 2010; Yaschine, 2015) de los jóvenes rurales.[30] Los distintos estudios coincidieron en señalar el bajo desempeño económico y la precariedad de los mercados de trabajo como

[30] No obstante, estudios más recientes (Parker y Vogl, 2018), que analizan un periodo más largo de exposición al programa (Kugler y Rojas, 2018), documentan impactos de mayor magnitud sobre los indicadores de inserción laboral de los jóvenes rurales; sin embargo, estos estudios no estiman el impacto sobre la movilidad ocupacional intergeneracional.

un factor crucial que explica las dificultades de los jóvenes para lograr una mejor inserción laboral tanto en sus comunidades de origen como en otros contextos nacionales.

Si bien, a partir de estos antecedentes, el componente de vinculación ha planteado dirigir sus acciones de inclusión productiva y laboral hacia los jóvenes para promover una mejor inserción en el mercado de trabajo y favorecer la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, también propuso incluir a los adultos de los hogares beneficiarios para fomentar sus oportunidades de generación de ingreso y, con ello, contribuir a que puedan superar la pobreza presente con base en su trabajo. Se ha argumentado que, aunque estas acciones solo son una de las piezas de una política más amplia, sí tienen el potencial para fomentar la productividad y generación de ingresos de los beneficiarios (Banco Mundial, 2013; Sedesol y Oportunidades, 2014).

Estos dos ejes del componente de vinculación se han centrado en la coordinación con programas de dependencias federales. La inclusión productiva se dirige, principalmente, hacia zonas rurales y ha buscado la articulación con programas de fomento productivo de las secretarías de Desarrollo Social, Economía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Trabajo y Previsión Social, y Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesquero (Prospera, 2018h). Durante los últimos años, los esfuerzos de inclusión productiva giraron en torno al pilotaje de cuatro distintos modelos que se diferenciaron entre sí por el tipo de apoyos que ofrecieron y su metodología: la inclusión productiva “tradicional”, el Proyecto de Inclusión Productiva Rural, el Programa Piloto Territorios Productivos y el proyecto piloto “De la Mano” con Prospera.[31]

De acuerdo con evaluaciones de los primeros tres pilotos (Hernández, Dávila y Yaschine, 2017; Sedesol, Prospera y RIMISP, 2017), los esfuerzos de vinculación de Prospera se han encontrado con una limitada respuesta por parte de los programas de fomento productivo que refleja las dificultades para la coordinación interinstitucional y que ha obstaculizado el logro de sus objetivos.[32] Asimismo, se identifica que los jóvenes no participan de forma predominante en los proyectos y se señalan áreas de oportunidad en su diseño y operación para mejorar el potencial de generación de ingresos y la sostenibilidad de los proyectos productivos. Por su parte, las evaluaciones del cuarto piloto reportan resultados más favorables en la conformación de proyectos productivos (Teruel, Morales y Peters, 2018; Spectron, 2018), lo cual puede asociarse a que sigue un esquema más controlado por Prospera que no depende de las acciones de otras dependencias gubernamentales. A partir de los aprendizajes de estos pilotos, se diseñó el modelo integral de inclusión productiva, el cual comenzó a instrumentarse en 2018 (Sedesol, Prospera y RIMISP, 2017).

Por su parte, el impulso a la inclusión laboral es un esfuerzo dirigido predominantemente a la población urbana para facilitar el acceso a empleos de calidad, bien remunerados, en el

[31] Ver Prospera (2018d), Sedesol, Prospera y RIMISP (2017), y Fundación Capital (2018) para una descripción de los modelos.
[32] Como ejemplo, solo recibieron apoyo de otras dependencias 2,444 proyectos en 2014, 1,525 en 2015, 2,194 en 2016 y 4,446 en 2017 (Prospera, 2018c), cifras muy reducidas en comparación con el tamaño del padrón de beneficiarios del programa.

sector formal. Este eje se ha coordinado con el Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a través de sus subprogramas Bécate, que apoya la capacitación para el trabajo, Bolsa de Trabajo y Portal del Empleo, que buscan conectar la oferta y demanda laboral. Además, en 2018 se inició la instrumentación del piloto México, Inclusión Laboral para Jóvenes, que busca promover la transición de la escuela al mercado laboral de los jóvenes beneficiarios.[33] También se han realizado algunos proyectos con empresas del sector privado para la capacitación y contratación de beneficiarios del programa (Prospera, 2018d).

Los resultados de los esfuerzos de inclusión laboral muestran alcances limitados en cuanto al número de beneficiarios del programa que han accedido a alguno de los subprogramas del Servicio Nacional de Empleo. De acuerdo con lo expresado por funcionarios entrevistados de Prospera, no se tiene información que permita saber cuántos y quiénes de ellos lograron conseguir un empleo y las características de su trabajo.[34] En este sentido, no es posible conocer si este eje de inclusión está logrando, o no, fomentar la inserción laboral de jóvenes en empleos formales que les permitan generar remuneraciones que proporcionen las condiciones para avanzar hacia la ruptura de la herencia de pobreza.

Las acciones de inclusión financiera se llevan a cabo desde 2014, cuando inició la instrumentación del piloto del Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF), el cual se amplió después, sin aún generalizarse a nivel nacional. El PROIIF opera con la colaboración del Banco del Ahorro y Servicios Financieros (Bansefi) e incluye educación financiera, ahorro, seguro de vida y gastos funerarios y créditos para los beneficiarios del POP que reciben sus transferencias a través del Bansefi (Rubalcava, 2015).[35]

El PROIIF se creó para democratizar el acceso a servicios financieros y, con ello, reducir el uso de fuentes informales de financiamiento, incentivar el ahorro, dar acceso al crédito y elevar la productividad de este grupo de población. La evaluación del PROIIF señala limitaciones importantes en su operación que ponen en riesgo el cumplimiento de sus objetivos, incluyendo falta de información sobre el programa por parte del personal operativo, deficiencias en la infraestructura material y humana del Bansefi, lejanía de las sucursales bancarias, así como poca claridad por parte de los beneficiarios sobre los criterios para el manejo de su cuenta, lo cual ha causado desconfianza hacia el PROIIF (Spectron, 2016).

El eje de inclusión social prevé la coordinación con distintos programas o apoyos tanto de dependencias federales y gobiernos estatales como de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que contribuyen al ejercicio de los derechos sociales de la población beneficiaria. El conjunto de iniciativas llevadas a cabo es diverso en cuanto al

[33] Este piloto es producto de la asistencia técnica del Banco Mundial, que tiene la responsabilidad de coordinar el diseño, implementación y evaluación, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación, el Servicio Nacional de Empleo y Prospera (Prospera, 2018e).
[34] Bécate apoyó a 300 beneficiarios del POP en 2014, 1,872 en 2015, 420 en 2016 y 741 en 2017. Por su parte, Bolsa de Trabajo y el Portal de Empleo recibieron registros de 2,849 beneficiarios del POP en 2015, 6,075 en 2016 y 2,637 en 2017 (Prospera, 2018c).
[35] El POP entrega las transferencias monetarias en dos modalidades, ya sea mediante la entrega directa del efectivo o por medio de depósitos en cuentas del Bansefi en los lugares con acceso a infraestructura bancaria.

tipo de intervención y el ámbito temático, entre los cuales se encuentran nutrición, desarrollo infantil temprano, salud reproductiva, estancias infantiles, educación para adultos, educación superior, abasto de productos básicos y mejora de vivienda (Prospera, 2018c, 2018g).

El Cuadro 0-1 muestra el número de personas beneficiarias del POP atendidas por los programas federales que, a partir de sus reglas de operación 2015, se comprometieron a priorizar la atención de este grupo.[36] La colaboración del POP con estos programas se dio mediante la difusión de información entre la población beneficiaria sobre las demás intervenciones, así como el cruce de los padrones para identificar a los beneficiarios del POP ya atendidos por cada programa (Prospera, 2018c). Las cifras revelan una alta variabilidad en el número de personas beneficiarias atendidas por los programas. A la fecha, no se ha efectuado ninguna evaluación de este eje; sin embargo, según la entrevista a funcionarios de la CNP, pareciera que no cuenta con una clara planeación de las acciones de vinculación a promover y depende ante todo de iniciativas externas o sinergias ya existentes entre el POP y otros programas gubernamentales.

[36] El número de beneficiarios atendidos por las iniciativas de colaboración con la sociedad civil no rebasa las 4,500 personas por año (Prospera, 2018f).

Cuadro 0-1. Número de beneficiarios del POP atendidos por acciones de inclusión social, 2014-2017

Programa	2014	2015	2016	2017
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	58,303	17,808	54,497	62,948
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	36,580	45,593	34,223	27,543
Programa de Apoyo a la Vivienda	190,988	173,628	204,108	55,580
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	161,920	31,564	40,382	28,684
Programa de Pensión para Adultos Mayores	272,233	950,222	841,539	705,247
Programa Nacional de Becas (becas de manutención de educación superior)	112,817	183,632	121,524	ND
Programa de abasto rural a cargo de Diconsa	3,774,872	2,680,000	1,965,736	ND
Programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa	1,095,860	1,121,368	5,070,668	5,005,820
Programa de Seguro de Jefas de Familia	1,249,888	1,404,230	1,875,772	ND
Total	**6,953,461**	**6,608,045**	**10,208,449**	**5,885,822**

Fuente: Elaborado con base en información de Prospera (2018g).
ND= No disponible.

Como se ha mencionado, los cuatro ejes del componente de vinculación presentan retos importantes. Entre otros factores, estos se relacionan con la dificultad para lograr una coordinación eficaz con las otras dependencias gubernamentales involucradas y para llevar a cabo los procesos operativos necesarios. Asimismo, hay que señalar que la capacidad de atención (en términos presupuestarios, de cobertura y capacidad operativa) de los programas con los cuales el POP busca vincularse es mucho menor a la que el programa requiere, por lo cual, incluso en el mejor de los casos, la cobertura de las acciones de vinculación será limitada.

Estos distintos elementos sugieren obstáculos para que el componente alcance sus objetivos y contribuya de forma sustantiva a que las personas beneficiarias eviten la herencia intergeneracional de la pobreza por medio del empleo formal, así como la generación de ingresos y el ejercicio de derechos sociales en el presente. Funcionarios de

Prospera entrevistados refieren que los problemas de coordinación tienen que ver con una falta de voluntad política por parte de los programas con los cuales deben coordinarse y sugieren que sería necesario etiquetar en el Presupuesto de Egresos de la Federación el presupuesto de los otros programas sociales que debe destinarse a población beneficiaria de Prospera.

Esquema sin corresponsabilidad

El PAL se creó en 2003 para otorgar transferencias monetarias no condicionadas a las familias en condición de pobreza que habitan en localidades rurales dispersas y aisladas donde el POP no podría operar por la falta de servicios de salud y educación. En la práctica, también se incorporaron familias que viven en localidades rurales y urbanas con acceso a servicios de salud y educación, pero que no pueden ser atendidas porque la capacidad de atención de los servicios de salud ya está saturada, lo cual significa que hay localidades en las que han coexistido familias incorporadas al PAL y al POP.

A partir de 2010, el PAL, inicialmente operado por la Sedesol, pasó a ser administrado por la coordinación nacional del POP. Desde 2013, diversos documentos ya recomendaban la unión entre ambos programas, con el argumento de que esto lograría una mayor eficiencia de los recursos asignados, mejoraría la atención de las familias del PAL y facilitaría su tránsito al paquete integral de beneficios del POP conforme la disponibilidad y capacidad de atención de los servicios lo permitiera (Sedesol y Oportunidades, 2014; Sedesol, 2015b). Como ya se ha mencionado, la fusión se llevó a cabo en 2016 y, a partir de entonces, dentro del POP se distinguieron los dos esquemas de atención que siguen vigentes en la actualidad: con corresponsabilidad y sin corresponsabilidad.

El esquema sin corresponsabilidad consiste, sin corresponsabilidades asociadas, en la entrega de las transferencias monetarias referentes al componente alimentario, así como el acceso a los beneficios del componente de vinculación y a las becas de educación superior. Además, en los casos en que las familias cambien al esquema con corresponsabilidad, se entrega un apoyo monetario especial de transición. El propósito, en última instancia, es que todas las familias puedan acceder al esquema con corresponsabilidad, lo cual constituye un desafío mayor, en tanto que depende de la ampliación de la cobertura y capacidad de atención de los servicios educativos y de salud.

3. REFLEXIONES FINALES

El POP se creó a finales de la década de 1990 en un contexto marcado por la reciente implantación de un nuevo modelo de desarrollo, una crisis económica, la persistencia de la pobreza, un régimen de bienestar dual en el cual un sector de la población se encontraba excluido y el inicio de un proceso de fortalecimiento de las acciones focalizadas y de la entrega de transferencias monetarias como instrumentos de intervención social. Su diseño significó un punto y aparte respecto a las características de programas sociales anteriores y sus resultados proporcionaron argumentos para asegurar su continuidad a lo largo de las siguientes dos décadas, así como su expansión presupuestaria y de cobertura.

Su diseño inicial generó aprendizajes importantes para la política social mexicana, entre ellos, la relevancia de la elaboración de un diagnóstico de la problemática como punto de partida para el diseño; una mirada interdisciplinaria para la comprensión del fenómeno; la realización de un piloto para generar evidencia y mejorar el diseño; una propuesta de política que buscó la integralidad (entre las tres esferas de capital humano); la construcción de acuerdos políticos y de instancias formales para impulsar la coordinación interinstitucional; el uso de métodos estadísticos rigurosos para la focalización; la inclusión de medidas para favorecer la transparencia en el ejercicio de los recursos y la operación del programa; y la inclusión desde el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto.

Estos rasgos han influido en las últimas décadas en la construcción de la normativa y la práctica para el diseño y evaluación de la política social nacional. Asimismo, en virtud de los resultados positivos del programa durante su primera década de operación, el modelo de entrega de transferencias monetarias condicionadas como instrumento para la mejora del bienestar presente y futuro también se replicó ampliamente a nivel internacional.

Otra característica notoria del programa ha sido su capacidad, en lo general, de mantener sus objetivos originales y, a la vez, realizar un proceso de mejora continua a partir de los resultados de las evaluaciones y los cambios en el contexto nacional e internacional. Estas modificaciones, en su mayoría, han buscado ampliar los beneficios del programa y generar mejores resultados. Pueden señalarse la extensión de su cobertura hasta alcanzar una presencia nacional tanto en el ámbito rural como en el urbano; el aumento de los niveles y las modalidades educativas apoyadas; la ampliación del paquete de servicios de salud; la afiliación al seguro popular; la mejora de la estrategia de atención nutricional y de desarrollo infantil temprano; y la inclusión de nuevas transferencias monetarias para compensar la escalada en los precios de los energéticos y los alimentos. Estas modificaciones, relacionadas con los componentes de educación, salud y alimentación, se encuentran en línea con los objetivos iniciales del programa y sus características de diseño original.

No obstante, otro conjunto de cambios implica un distanciamiento de los objetivos y del modelo de intervención originales del programa, lo cual obliga a preguntarse por su pertinencia. En este espectro destaca la creación del componente de vinculación, que supone nuevas funciones del programa para impulsar la generación de ingreso por parte de los beneficiarios y el ejercicio de derechos sociales más allá de la educación, salud y alimentación.

Cabe preguntarse qué tan adecuados han sido el diseño original del programa y sus subsecuentes modificaciones para lograr sus objetivos y su fin. Como se ha descrito, el programa ha tenido resultados mixtos tanto en la mejora del bienestar presente como en el desarrollo del capital humano. El POP ha logrado que los hogares mejoren su consumo alimentario, se reduzca la profundidad de la pobreza, se evite un mayor crecimiento de esta y se mejoren diversos indicadores educativos, nutricionales y de salud. Sin embargo, los impactos en el capital humano, en la inserción laboral de sus jóvenes beneficiarios y en su

movilidad intergeneracional han sido menores a los esperados y ponen en duda la posibilidad de que se cumpla la finalidad: la ruptura de la herencia de pobreza.

En este contexto, el POP enfrenta retos para potenciar la posibilidad de alcanzar sus objetivos y fin. En el componente educativo, uno de los principales desafíos es mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a los becarios y, con ello, cerrar las brechas de aprendizaje que tienen respecto a otros grupos de la misma edad. Asimismo, la interrupción de la carrera educativa de una proporción importante de becarios, principalmente en el nivel medio superior, cuestiona la efectividad de los incentivos para la permanencia escolar. Los cambios que se han propuesto para mejorar la permanencia, como la modificación de la estructura y los montos de las becas, así como el cambio de receptor de estas, no se han aún puesto en marcha a pesar de que los resultados de los pilotos realizados apuntarían en ese sentido.

En el componente de salud también sigue pendiente mejorar la calidad de la oferta de servicios a los que acceden las personas beneficiarias, la efectividad de la atención médica y nutricional que reciben, la expansión de la estrategia de desarrollo infantil temprano, así como la pertinencia cultural y contextual de sus acciones. En relación con el componente de alimentación, es relevante que la inclusión de los nuevos apoyos ha cambiado el balance entre el monto de las transferencias destinados para mejorar el consumo en comparación con las que se dirigen a promover la dimensión educativa del capital humano, la cual se considera como el principal mecanismo para lograr una inserción laboral más favorable.

La creación del componente de vinculación significa una transformación profunda que atribuye al POP funciones y propósitos distintos a los que tuvo hasta ese momento. Las acciones asociadas a los cuatro ejes de inclusión rebasan la intervención basada en la entrega de transferencias monetarias como instrumento para mejorar el consumo e incentivar el desarrollo de capital humano. Se centran en la coordinación interinstitucional con nuevas contrapartes institucionales para buscar vincular de manera activa a jóvenes y adultos con el mercado de trabajo, promover la generación de ingreso a través de su participación laboral y la realización de actividades productivas, así como favorecer el ejercicio de derechos sociales adicionales a la educación, salud y alimentación. La orientación de este componente parece agregar como propósito del programa el incidir sobre la pobreza presente y no solo buscar su ruptura intergeneracional. Sin embargo, esto no es suficientemente claro o explícito en los documentos oficiales. El cambio en el balance entre los distintos objetivos del POP podría generar una tensión entre ellos, sobre todo en un contexto de recursos presupuestarios restringidos.

El programa ha hecho esfuerzos notables para avanzar en este componente y ha logrado promover el apoyo a sus beneficiarios por parte de otras instancias en el marco de los cuatro ejes de inclusión. Sin embargo, el alcance de estos resultados es limitado en comparación con el tamaño de la población que requeriría ser beneficiada. La evidencia muestra que el POP se ha enfrentado a retos para lograr una coordinación interinstitucional efectiva y para llevar a cabo los procesos operativos necesarios.

Asimismo, los programas con los que se articula presentan limitaciones importantes que dificultan el desempeño del componente: su presupuesto y cobertura son insuficientes en términos comparativos; no poseen información adecuada sobre su población atendida y sus procesos operativos que es indispensable para la planeación y coordinación; y carecen de información suficiente sobre la efectividad de su intervención. En el mejor de los casos, en un escenario de instrumentación eficaz, los alcances seguirán siendo limitados en contraste con los requerimientos. En este contexto, está en el aire la apuesta por incidir sobre la mejora en los ingresos presentes y la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de las acciones de este componente.

Dos desafíos adicionales merecen destacarse. Primero, el programa enfrenta un reto en materia presupuestaria y de cobertura. Ante el aumento reciente de sus funciones (entre ellas, la creación del componente de vinculación, la fusión del PAL y la extensión de becas hasta la educación superior) y el crecimiento de su población potencial y objetivo, se vuelve indispensable una ampliación de presupuesto que permita operar en forma adecuada e incorporar a la población que lo requiere.

Segundo, el programa, en lo general, ha aplicado un modelo único para todo el país y, si bien ha incluido variaciones que responden a la necesidad de adecuarse a las especificidades de ciertos contextos (rural, urbano o regionales) o grupos específicos de población (indígenas), aún hay un camino largo por recorrer para llegar a consolidar modelos diferenciados que hagan posible alcanzar mejores resultados.

En síntesis, el programa ha tenido logros, pero también enfrenta desafíos para obtener mejores resultados en cuanto a sus objetivos y su fin último. Sin embargo, estos desafíos no involucran exclusivamente al POP, sino que llaman a la responsabilidad de la política económica y social en su conjunto. Ni la reducción de la pobreza ni su ruptura intergeneracional pueden resultar de las acciones de un programa aislado; se requiere una estrategia de política social que integre un conjunto diverso de intervenciones y se sostenga sobre un régimen de bienestar social que garantice el ejercicio universal de derechos. Las características que debiera tener este régimen rebasan el alcance de este capítulo, pero es prioritario que se celebren acuerdos nacionales en este sentido si, como sociedad, se quiere poner fin a la persistencia de la pobreza.

EL DISEÑO DEL PROGRAMA Y SU CONTRIBUCIÓN A UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL: ACIERTOS Y DESAFÍOS

Progresa y su contexto, veinte años después

Evelyne Rodríguez Ortega

Semblanza de la autora:
Evelyne Rodríguez Ortega es maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Participó, de 1995 a 2002, en el diseño, negociación e implementación de Progresa y otros programas desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como de la normatividad en materia de transparencia y evaluación de programas que otorgan subsidios, entre otros. También ha sido investigadora y evaluadora de Progresa y de otros programas sociales. Gran parte de las reflexiones en este capítulo parten de su directo involucramiento en el Programa.

Citación sugerida:
Rodríguez Ortega, Evelyne (2019). Progresa y su contexto, veinte años después. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

La creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresa, en 1997 fue un parteaguas en conceptualización, diseño, evaluación, transparencia y operación de programas sociales en México y a nivel internacional. Asimismo, porque se insertó, explícitamente, en una nueva estrategia de combate a la pobreza que implicó la creación, modificación y fortalecimiento de otros programas para incrementar el capital humano de la población pobre y fortalecer el impacto redistributivo del gasto público; todo ello, en el contexto de una severa crisis fiscal.

Hoy, Prospera (actual nombre de Progresa) es el principal programa en cobertura y presupuesto de combate a la pobreza en México,[37] y ha generado durante veinte años vasta información sobre sus impactos, pero también sobre la población pobre, las localidades donde viven y los servicios de salud y educación, entre otros. Progresa ha continuado en cuatro administraciones presidenciales y dos cambios de transición democrática de partidos.[38] A partir de la evidencia de Progresa, los programas de transferencias de ingreso condicionadas se convirtieron en una mejor práctica en el ámbito internacional, y ahora están presentes en 63 países (Honorati y otros, 2015).

A veinte años de la implementación de Progresa y veintidós del inicio de su diseño, las reflexiones que se exponen en este capítulo parten de una premisa escasamente considerada por la literatura y las evaluaciones existentes del Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) y de otros programas de transferencias de ingreso condicionadas en el mundo (Bastagli y otros, 2016). Siendo ésta que el estudio de una política pública (en particular del tipo del POP, dadas su magnitud presupuestal y de cobertura) debe, necesariamente considerar, además del análisis de su diseño, implementación y evaluación, si existe, o no, una estrategia amplia y clara en la cual se inserta el programa, así como la congruencia, consistencia, efectividad y eficiencia de los esfuerzos que la componen.

La reducción permanente de la pobreza en nuestro país requiere políticas efectivas y eficientes y de esfuerzos sostenidos en diferentes dimensiones. Ello demanda una visión clara y que las decisiones en materia de política pública y asignación de recursos se hagan con la mejor evidencia disponible y de forma transparente, más aún en contextos de restricción de recursos presupuestarios. Sin soslayar que la mejoría de las condiciones de

[37] En 2018, el programa tuvo una cobertura de 6.8 millones de hogares (20.6% del total de hogares del país) con 24.98 millones de personas (cubre 113,136 localidades, siendo 96.8% rurales). El presupuesto aprobado para 2018 fue de 82,729 millones de pesos (MP), de los cuales se asignaron a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 46,899.3 MP; a la de Educación Pública, 29,448.5 MP; y a la de Salud, 6,382.1 MP (SHCP, 2017; Sedesol, 2018).

[38] El diseño del programa comenzó en 1995 durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) del Partido Revolucionario Institucional (PRI); inició, en octubre de 1997, con el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresa. Continuó durante la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) del Partido Acción Nacional (PAN), cuando cambió su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en 2002, y después, en la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) del PAN. En la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) del PRI, se modificó el nombre del programa a Prospera Programa de Inclusión Social en 2014.

bienestar y del ingreso permanente solo se darán en un contexto de mayor crecimiento económico.

Para ello, este capítulo aborda primero los objetivos de Progresa y lo que motivó su creación con un muy breve resumen del perfil de la pobreza y los esfuerzos en esta materia a principios de la década de los noventa. Segundo, cuáles fueron los elementos más novedosos de Progresa y su proceso de toma de decisión. Tercero, las principales hipótesis de diseño, incluyendo el rol de Progresa en la política de combate a la pobreza. Cuarto, la evolución del Programa mismo, del diagnóstico inicial y de algunas de las premisas de diseño, como el acceso efectivo a la salud, la coordinación institucional y la evolución de los programas de transferencias de ingresos (en particular, los alimentarios). Asimismo, se discute la existencia de una política de combate a la pobreza, su congruencia y consistencia de forma general, así como el rol del POP en ella, si ha persistido el trabajo analítico detallado para sustentar los cambios realizados a Progresa y a otros programas, y si la amplia información y evidencia surgida de este Programa (y de otros esfuerzos del gobierno federal, como los del CONEVAL) han mejorado la toma de decisiones en la política social. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre la agenda pendiente para avanzar efectivamente en un mejor estado de bienestar de la población más pobre, tanto en el ámbito del POP como de otros programas sociales.

1. Objetivos de Progresa y los motivos del cambio en 1995[39]

En la fase de definición de Progresa se estimó, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 1994 que alrededor del 24% de los hogares (4.8 millones de hogares con casi 28 millones de personas) vivían en condiciones de pobreza extrema, la cual era más frecuente, pronunciada y severa en el medio rural. La problemática de las familias en pobreza extrema en las zonas urbanas era similar, aunque en promedio menos aguda. Asimismo, aunque se observaban grandes avances en los indicadores de bienestar, a nivel nacional y para los diferentes estratos de ingreso, las brechas entre hogares pobres y no pobres eran sustantivas. Los hogares pobres estaban insertos en un círculo vicioso que se transmitía de generación en generación; tenían tanto problemas de ingreso de corto plazo para poder cubrir sus necesidades básicas como de deficiencias en inversión en su principal activo, su capital humano, para poder por sí mismos cambiar sus condiciones.

Los hogares pobres tenían mayor proporción de niños y de dependencia e índices más altos de fecundidad, mortalidad infantil y desnutrición crónica que los no pobres. Las mujeres de estos hogares tenían su primer hijo a una edad más temprana y más hijos, así como menores tasas de vigilancia prenatal durante el embarazo y mayores tasas de demanda insatisfecha de planificación familiar. Asimismo, estos hogares utilizaban menos los servicios de salud tanto por condiciones de accesibilidad y costo como de información sobre su disponibilidad y los beneficios de algunas acciones de salud.

[39] Más información sobre estos temas, así como los de la próxima sección, puede encontrarse en Levy y Rodríguez (2005).

Un indicador en particular preocupante era la prevalencia de desnutrición. Las encuestas nacionales de alimentación señalaban que, entre 1974 y 1996, aunque la prevalencia de desnutrición en la población menor de cinco años había disminuido ligeramente, al pasar del 50.7 al 47.8%, la suma de la moderada y la severa se había incrementado del 17.4 al 19.3%.[40] La desnutrición infantil era un problema grave con efectos a largo plazo sobre el desempeño escolar y laboral, en el cual los numerosos programas y recursos presupuestarios no habían tenido un impacto favorable.

En educación, los hogares pobres tenían menores tasas de inscripción y asistencia escolar que los no pobres, con un descenso muy marcado entre primaria y secundaria, y los indicadores eran peores para niñas que para niños. Se observaba una alta prevalencia de trabajo infantil para contribuir al ingreso familiar y, en el caso de las niñas, mayor deserción escolar y a una edad más temprana que los niños para ayudar a las tareas del hogar y al cuidado de otros miembros. Lo anterior también se debía a los costos asociados a la asistencia a la escuela, como el de los útiles escolares y el transporte. Así, los hogares pobres tampoco se beneficiaban plenamente de los servicios educativos, aun de los gratuitos, y cuando asistían, en muchos casos, su aprovechamiento era menor por deficiencias en su alimentación y estado nutricional y/o por tener que combinar la escuela con el trabajo o el apoyo a las tareas del hogar.

En lo que se refiere a los activos productivos, en general, su principal o único activo productivo era su capital humano, incluso para aquellos del medio rural, ya que, en su mayoría, no poseían tierra. Y aun para aquellos con tierra, dadas su dimensión y calidad, las actividades agrícolas no podrían generar ingresos suficientes para el hogar, incluso con grandes incrementos de productividad. Por ello, la mayor parte de los ingresos de los pobres, aun de los rurales, provenía de su participación en el mercado laboral.

Sobre los esfuerzos gubernamentales federales de tipo alimentario, en 1996, el gobierno federal tenía 19 programas de subsidios (14 dirigidos y 5 generalizados) operados por 10 dependencias y entidades federales. Estos programas: a) en su mayoría, estaban dirigidos al medio urbano, en particular a la zona metropolitana del Valle de México, por lo que cerca del 60% de las familias pobres del sector rural no recibía ningún apoyo de estos programas; b) el 63% de los recursos asignados correspondían a subsidios generalizados a bienes de amplio consumo por todos los estratos económicos; y c) los objetivos de los programas no estaban definidos con claridad y había importantes problemas de coordinación, duplicación de esfuerzos y consistencia.

En cuanto a los subsidios dirigidos (los principales en cobertura y presupuesto eran abasto de leche Liconsa y tortilla Fidelist), aun cuando su población objetivo era la de bajos ingresos, los programas aplicaban diferentes métodos y criterios de identificación y no en todos los casos de forma transparente y objetiva. Estos programas, en su mayoría, constituían de facto transferencias de ingreso puras, ya que el volumen subsidiado era menor a lo que las familias beneficiarias consumirían de esos productos en ausencia del

[40] La reducción en la prevalencia de desnutrición general era resultado de la disminución en la desnutrición leve, la cual había pasado del 33.3 al 28.6% en el mismo periodo (Levy y Rodríguez, 2005).

subsidio. Asimismo, tenían un impacto nutricional limitado, porque no se complementaban con acciones de atención primaria a la salud o educación nutricional, ni se enfocaban de manera adecuada a las necesidades de los miembros más vulnerables del hogar. Es de destacar la ausencia de cobertura de los riesgos de desnutrición de los menores de dos años y de las mujeres embarazadas o en lactancia.

En lo que se refiere a los subsidios generalizados, estos beneficiaban a toda la población que consumía el bien subsidiado. En términos de importancia de recursos, los principales eran: el destinado a la tortilla en zonas urbanas que se otorgaba a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); el asociado a la cadena de harina de trigo-pan, también, fundamentalmente, para zonas urbanas; y los subsidios para las zonas rurales operados por medio de las tiendas del Sistema Social de Abasto de Distribuidoras CONASUPO (Diconsa), los cuales se concentraban en los subsidios al maíz y harina de maíz.

Los subsidios a la tortilla y a la cadena harina de trigo-pan resultaban poco efectivos para transferir ingresos a la población pobre urbana, dado que estos productos se consumen en forma amplia por todos los estratos de ingreso. Así, por ejemplo, en el caso de la tortilla, menos de 15 centavos de cada peso de subsidio constituía una transferencia de ingresos para los hogares urbanos pobres.

También, las tiendas de Diconsa son un mecanismo poco eficiente para transferir ingresos a la población pobre rural, además de que pueden generar efectos negativos sobre los mercados y los productores locales. Lo anterior se debe, por un lado, a que Diconsa tiene un mecanismo de focalización geográfico asociado a la ubicación de las tiendas, en las cuales cualquier persona puede comprar y se venden productos no perecederos de consumo por todos los estratos económicos, por lo que el subsidio por hogar es proporcional a su nivel de consumo el cual está a su vez asociado a su nivel de ingreso. Por otro lado, la venta de productos subsidiados, cuyo precio no refleja la totalidad de los costos de compra, distribución y comercialización, puede desincentivar el establecimiento de comercios privados y competir deslealmente con la producción de la región, lo que incide en forma negativa en los mercados y en las oportunidades económicas y de empleo a nivel local. Es de señalar que la evidencia disponible no sustentaba los argumentos de aquellos a favor de otorgar los apoyos en especie en el medio rural como los relativos a que la economía de las familias pobres era de autoconsumo, y que había problemas de abasto y falta de canales comerciales.[41]

Así, la mayoría de los programas alimentarios no alcanzaban el medio rural, no estaban dirigidos a los menores o abordaban los problemas de desigualdad intrafamiliar y de deficiencias de micronutrientes y eran esencialmente mecanismos de transferencia de ingreso, además de ser poco efectivos para mejorar la nutrición de los hogares pobres. Asimismo, como ya se mencionó, pese a los esfuerzos, las tasas de desnutrición severa en

[41] Por ejemplo, el Procampo constituía una experiencia exitosa de transferencias monetarias en zonas rurales, incluso en las más apartadas.

el país no se habían reducido en veinte años.

Ante estas condiciones, se consideró que las familias pobres necesitaban tener, simultáneamente, un mínimo de certeza en su consumo presente y aumentar su capital humano –ingesta alimentaria, salud y educación– para evitar enfermedades prevenibles y los daños que provoca la desnutrición en el desarrollo físico y cognitivo; tener menos hijos e incrementar su inversión en cada hijo; que los niños asistieran de forma regular a la escuela y no tuvieran que contribuir al ingreso familiar; y de forma general beneficiarse de las oportunidades de empleo que genera el crecimiento económico.

Para lo anterior, Progresa se diseñó como un programa dirigido a población en pobreza extrema, de transferencias de ingreso condicionadas a la asistencia regular a la escuela y a los servicios preventivos de salud por parte de todos sus miembros. Para de esta manera, incidir, entre otros, en el uso de los servicios de salud y en el desconocimiento de prácticas de buena salud que causan malnutrición y alta morbilidad, y en la condición de pobreza que hace que los niños, desde una edad temprana, deban contribuir al ingreso familiar, lo que imposibilita su asistencia regular a la escuela o que, cuando asisten, tengan un menor nivel de aprovechamiento por deficiencias de su salud o alimentación. Así, la creación de Progresa tuvo dos objetivos principales: i) redistribuir ingreso a los hogares más pobres para aliviar sus requerimientos de corto plazo; y, al mismo tiempo, ii) aumentar el capital humano de todos sus integrantes con el fin de mejorar su estado de bienestar y sus ingresos con su propio esfuerzo, y de esta forma, romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

2. ¿Por qué Progresa fue novedoso en México y a nivel internacional?

El programa Progresa fue novedoso por su conceptualización, diseño y evaluación, y también por el proceso que se siguió para sustentar sus características y las modificaciones a otros programas, así como para la implementación de todos los cambios. Esto fue un cambio significativo de paradigma en el abordaje del combate a la pobreza, que implicó no solo crear un programa adicional novedoso, sino la transformación y cierre de programas e instituciones, la creación y el fortalecimiento de otros, y reasignaciones presupuestarias significativas; todo ello, en un complejo escenario fiscal. Estos cambios fueron objeto de un amplio e intenso debate dentro del Ejecutivo y también con el Congreso, partidos políticos, autoridades locales y grupos de interés.[42] Para esta discusión, fue central contar con elementos objetivos y técnicos, y tener total transparencia de la motivación. Algunos de estos factores aunados a los resultados del impacto son los que también han permitido la continuidad del Programa durante veinte años.

Algunos de los elementos más novedosos de Progresa fueron los siguientes:

Proceso de diseño

[42] "Haber iniciado el Progresa sin cambiar los programas existentes hubiera sido un proceso más rápido y menos conflictivo; pero por razones de eficiencia, eficacia y congruencia de la política de combate a la pobreza, no era deseable; y por razones presupuestarias, no era posible." (Levy y Rodríguez, 2005, p. 83).

El diseño de la mayor parte de las características conceptuales y operativas de Progresa se sustentó en la mejor información y evidencia disponible:

- Primero, en un diagnóstico de la pobreza en México y de los esfuerzos existentes, así como de los avances y retos existentes a la fecha.

- Segundo, en una revisión de la literatura y el análisis de las mejores prácticas y evidencia a nivel nacional e internacional no solo de programas completos, sino de elementos exitosos y no exitosos de estos; por ejemplo, a) el método de identificación de beneficiarios consideró, entre otros, la experiencia del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales de Colombia;[43] b) el otorgamiento de las transferencias monetarias a las mujeres se sustentó en la evidencia de que el destino de los ingresos del hogar depende, además del nivel de ingresos, de quién lo recibe, siendo las mujeres las que gastan una mayor parte del ingreso bajo su control en alimentos y salud para los niños, así como en otros bienes para el hogar,[44] y c) la modalidad en la entrega de la transferencia monetaria consideró la experiencia de Procampo en México y de los programas en Estados Unidos (*food stamps*) y otros países respecto a los costos operativos, problemas de cambio fraccionado y descuentos que aplicaban los comercios para el canje de diferentes modos de transferencia (vales, cheques, efectivo, depósito en cuenta y tarjetas).[45]

- Tercero, en un piloto significativamente grande para estándares internacionales, 31,287 familias, para evaluar las dos hipótesis más controvertidas del Programa: la sustitución de transferencias en especie por monetarias y el condicionamiento de las transferencias a la asistencia de los beneficiarios a los servicios de salud.[46] La evaluación del Piloto indicó que el 97% de los beneficiarios consideró que el nuevo programa era mejor que los dos que sustituía (programa de tortilla Fidelist y Liconsa); prefería la transferencia monetaria a la entrega de bienes específicos, apreciaba los servicios de salud y asistía con regularidad a las clínicas. Además, el esquema representó una derrama económica importante para el comercio local y promovió un clima de competencia que benefició al consumidor.

  Por otro lado, las tortillerías no tuvieron disminuciones en sus volúmenes de venta;

[43] Este sistema, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas.
[44] Ver Levy y Rodríguez (2005) con base en la evidencia de IFPRI (1995) y Grosh (1995).
[45] Ver Levy y Rodríguez (2005) con base en United States General Accounting Office (1994) y Grosh (1992 y 1994), entre otros.
[46] La prueba piloto en tres ciudades del estado de Campeche denominada Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia tuvo como propósito evaluar la aceptación, el impacto y los costos de mecanismos alternativos para otorgar subsidios alimentarios, a lo que ligó al sector salud. Este programa: a) sustituyó el otorgamiento de las transferencias en especie de leche y tortilla por una transferencia equivalente en efectivo para la compra de alimentos a través de una tarjeta electrónica que solo podía ser usada en comercios afiliados, entre ellos, tortillerías; y b) condicionaba la transferencia a la asistencia regular a los centros de salud de la población vulnerable: madres embarazadas y en lactancia, y menores de cinco años, a los que, además, se les otorgaban suplementos alimenticios en los mismos centros de salud. El piloto incorporó a toda la población beneficiaria de los programas de Liconsa y Fidelist, 31,287 familias, ya que no se estaba evaluando la identificación apropiada de los beneficiarios (Levy y Rodríguez, 2005).

consistente con la hipótesis que Fidelist era, de hecho, una transferencia de ingreso. El Piloto también mostró las complicaciones del seguimiento operativo y de coordinación entre sectores, así como la necesidad de readecuar los esquemas de atención de la salud.

Proceso institucional

La aprobación para llevar a cabo el programa piloto en Campeche y la discusión del diseño del Progresa se hizo al más alto nivel del gobierno mexicano. Un grupo *adhoc* de funcionarios de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Desarrollo Social (Sedesol), Educación Pública (SEP) y Salud, así como del Consejo Nacional de Población y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), discutió las características del Programa. Los acuerdos sobre los aspectos más controvertidos se tomaron a nivel de secretarios de Estado y el presidente. Es de señalar que el liderazgo y la participación de la SHCP permitió, además, una visión horizontal de los esfuerzos gubernamentales, la reasignación de recursos en una época de ajuste presupuestario considerable y la negociación paralela con diferentes ministerios para las modificaciones a los otros programas. La participación a este nivel de detalle de la autoridad fiscal en el diseño e implementación de programas sociales es un caso muy *sui generis* en el entorno mundial.

Diseño y características de operación

En 1995, existían muchos programas de transferencias condicionadas (monetarias y en especie) a nivel internacional; los principales en monto y cobertura eran las becas educativas y los ligados a requisitos de empleo. Para México, el programa más importante eran las becas de Niños en Solidaridad.[47] Sin embargo, Progresa fue el primer programa a gran escala en el ámbito internacional en otorgar transferencias monetarias a los hogares pobres condicionadas a la asistencia simultánea de los beneficiarios a los servicios de salud y a los de educación, considerando la complementariedad de todos sus componentes (salud, educación, nutrición e ingreso).

Entre otros elementos novedosos de Progresa estuvieron su focalización en hogares pobres con métodos objetivos y con periodos de recertificación;[48] su inicio en las zonas rurales, lo que implicó un mayor reto de operación y la identificación de los beneficiarios con un levantamiento por barrido para disminuir la autoexclusión; la entrega de los recursos a las madres de familia; la combinación de transferencias monetarias y en especie para

[47] En 1996, el Programa de Estímulos a la Educación Básica de Niños en Solidaridad del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) atendía alrededor de 549,000 niños en casi 41,000 escuelas primarias.

[48] La población objetivo eran hogares en pobreza extrema independientemente de su composición demográfica o condición laboral. La focalización se hizo en tres pasos: a) focalización geográfica para determinar las áreas de mayor pobreza; b) focalización por hogar con base en una encuesta que evalúa sus características socioeconómicas (Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH); y c) la opción de recibir opiniones no vinculantes sobre la focalización de una asamblea comunitaria. Se estableció que las condiciones de las familias beneficiarios debían ser reevaluadas cada tres años. En las zonas más pobres se utilizó un esquema de levantamiento por barrido para disminuir la autoexclusión, así como la apertura de módulos para recibir solicitudes. En zonas geográficas menos marginadas se estableció un mecanismo por solicitud en módulos. Este mismo mecanismo se aplicaría en las zonas urbanas y se eliminaría el paso de la asamblea comunitaria.

atender los problemas de desigualdad intrafamiliar y micronutrientes; las acciones y la corresponsabilidad de todos los miembros del hogar considerando su ciclo de vida; el establecimiento de los montos de apoyos monetarios considerando incentivos laborales y de fecundidad, así como las brechas de género de asistencia escolar; la indexación de los apoyos monetarios, y su arreglo institucional.

Incentivos

La definición y el monto de los apoyos monetarios y en especie de Progresa consideró los incentivos laborales y de fecundidad, la contribución económica de los niños a los hogares, los diferenciales de asistencia escolar entre niños y niñas, las altas tasas de abandono escolar entre primaria y secundaria, y el ciclo de vida de las familias. Asimismo, las decisiones inter temporales entre consumo presente y futuro, y la desigualdad familiar hacia los más vulnerables, en particular, en mujeres embarazadas y lactantes, menores de cinco años y niñas en edad escolar. Así, los apoyos de los siguientes componentes se diseñaron de la siguiente manera:

- Becas educativas. Los apoyos consideraron: i) montos crecientes por año escolar que buscaron cubrir el costo de oportunidad de los alumnos y, así, propiciar, por un lado, que los niños no abandonaran sus estudios para trabajar regularmente o por los costos asociados a asistir a la escuela y, por otro, que aquellos que habían dejado de asistir a la escuela dejaran de trabajar y retornaran al sistema escolar;[49] ii) becas a partir del tercer año de primaria, ya que la asistencia en los primeros años mostraba tasas muy altas de inscripción para niñas y niños; además de considerar que, dado el lapso largo desde el nacimiento hasta el primer apoyo por hijo, no tendrían incentivos sobre la fecundidad; iii) para el primer año de secundaria, un monto casi 50% mayor que para sexto de primaria, debido a la alta tasa de abandono escolar en el paso de primaria a secundaria; iv) montos mayores para niñas que para niños a partir de secundaria reconociendo la diferencia en asistencia y abandono por género, y v) apoyos para útiles escolares.

- Componente alimenticio, con una combinación de apoyos monetarios y en especie. El monto monetario se fijó con base en las transferencias que los hogares recibían de los programas de leche Liconsa, tortilla Fidelist y Diconsa, dada la sustitución de Progresa de estos programas. Para el 90% de los hogares, los apoyos iniciales de Progresa de este componente fueron mayores que los de los programas vigentes.[50] Asimismo, se estableció la entrega de suplementos alimenticios en especie que cubrieran el 100% de los requerimientos de los requerimientos de micronutrientes y el 20% de las necesidades calóricas para mujeres embarazadas o en lactancia, menores de entre cuatro meses y dos años, y entre dos y cuatro años con signos de

[49] De acuerdo con la ENCASEH realizada en 1996, los ingresos que obtenían los niños representaban, en promedio, entre 5 y 9% del ingreso total de las familias en condición de pobreza extrema en las que éstos trabajaban. Sobre esta base se fijaron los montos de las becas educativas. (Levy & Rodríguez, 2005).
[50] Considerando el valor de las becas educativas, las transferencias en especie y los servicios de salud, en todos los casos el beneficio del Progresa resultaba mayor que el que recibían los hogares de los programas existentes.

desnutrición.

- Montos máximos de apoyo. Se estableció un monto máximo de apoyo monetario por familia para no inhibir el esfuerzo de los hogares por superar su condición de pobreza y evitar la dependencia de largo plazo al programa, así como para no estimular las familias numerosas.

Condicionalidad

Los apoyos educativos se condicionaron a la inscripción y asistencia regular a la escuela (85%) y los alimentarios, a la asistencia de todos los miembros del hogar a los centros de salud, así como de las titulares a pláticas de educación sobre salud. La condicionalidad partió de varios argumentos: a) los hogares pobres enfrentaban una decisión inter temporal entre consumo presente y futuro, al no tener asegurados sus mínimos de ingreso; b) tenían poca información o apreciación del valor de, entre otras, la asistencia regular de niños y niñas a la escuela o las acciones preventivas de salud, y c) la importancia de alentar el esfuerzo de los propios hogares para superar sus condiciones.

En este sentido, la condicionalidad buscó modificar las conductas de riesgo e incrementar el capital humano de todos los integrantes del hogar; por ejemplo, la educación en salud a las madres tenía el propósito de mejorar su conocimiento sobre aspectos como qué alimentos comprar y cómo prepararlos, medidas de higiene básicas y cómo detectar y resolver a tiempo problemas de salud, como las enfermedades gastrointestinales. Es de señalar que también se tomó en cuenta que las condicionalidades tendrían que modificarse en el tiempo a medida que los cambios de conducta se fueran dando.

Población objetivo y enfoque en ciclo de vida

La unidad de enfoque fue el hogar independientemente de su composición demográfica o condición laboral, y se consideraron las acciones más efectivas en cada etapa del ciclo de vida de todos sus miembros.

Vínculo entre diseño y evaluación

El diseño de la evaluación se desarrolló junto con el diseño del programa y su implementación; se procuró que tuviera la mayor solidez posible con base en la literatura existente. El esfuerzo por sustentar los impactos del programa fue inusitado para esa época y marcó un parteaguas a nivel mundial y, sin duda, en México, ya que, en general, los programas sociales se “evaluaban” con instrumentos de monitoreo o medición de metas y, en el caso de evaluaciones de impacto, estas se realizaban con bastante posterioridad al inicio de los programas y con muestras pequeñas.

La evaluación de Progresa, pionera en el uso de un diseño aleatorizado, buscó medir los impactos de los diferentes componentes y variables de interés en poblaciones similares, comparando hogares e individuos con (“grupo tratamiento”) y sin el Programa (“grupo control”). Ello fue posible dada la implementación gradual del programa y la asignación

aleatoria de las comunidades beneficiarias en su inicio.[51] Asimismo, se previó tener resultados sobre las variables más controversiales (como el destino de las transferencias y el consumo alimentario, debido a la discusión entre transferencias monetarias vs "en especie", y violencia intrafamiliar por la entrega de las transferencias a las mujeres) antes del primer cambio de gobierno en el 2000, que permitieran decidir la continuidad y ampliación del programa.

En el diseño e implementación de la evaluación y la discusión de sus resultados participaron expertos nacionales e internacionales y el primer nivel del gobierno. Asimismo, se estableció la obligatoriedad para Progresa de llevar a cabo evaluaciones periódicas y hacer públicos sus bases de datos y resultados. Además, se estableció un sistema de monitoreo que permitiera detectar y resolver problemas de operación de forma rápida.

Transparencia de las motivaciones del programa, reglas de operación y fuentes de financiamiento

La frecuente asociación de creación y uso de programas sociales a motivaciones políticas y la práctica común de modificar o eliminar programas de administraciones anteriores en los cambios de gobierno llevaron a cuidar en extremo la transparencia de las motivaciones del programa y su operación. Así:

- Se elaboraron y discutieron con los diferentes actores relevantes documentos que explicaran con claridad el Programa (y el porqué de su creación), la estrategia de política social y de combate a la pobreza y el rol de Progresa y de otros programas.

- Se incluyeron en la exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) las motivaciones para crear el programa y cambiar otros programas, así como la descripción de la estrategia de combate a la pobreza.

- Se introdujeron en el decreto del PEF (decreto votado anualmente por la Cámara de Diputados como parte del PEF) artículos específicos sobre Progresa (esquema básico de operación) y el desfase de los programas de subsidios alimentarios generalizados y dirigidos.

- Se emitieron reglas de operación públicas del Programa muy detalladas, con, entre otros, la mecánica de operación, responsabilidades de cada institución, esquema de monitoreo e indicadores. Estas reglas estaban en un documento único suscrito por los titulares de la Sedesol, la SEP, la Secretaría de Salud, el IMSS y la SHCP, el cual buscó, por un lado, evitar la proliferación de documentos adicionales para normar la operación del programa (lineamientos, circulares, etcétera) que disminuyen la transparencia; y por otro, reducir los conflictos en campo en la operación coordinada entre dependencias al tener, *ex ante*, todos los operadores sus responsabilidades y procesos horizontales detallados con claridad. Debe señalarse que, en 1997, todavía no existía la obligatoriedad para todas las dependencias de tener reglas de operación

[51] La aleatorización original duró dieciocho meses, periodo en el cual el grupo control fue incorporado al Programa. No se probaron diferentes modalidades de Progresa.

públicas de los programas que otorgaran subsidios.

- Se hicieron públicas las evaluaciones del Programa y las bases de datos de las encuestas levantadas para estos propósitos.

- Por último y de manera muy relevante, debe mencionarse que el presidente no asoció este programa a la figura presidencial.

Arreglo institucional

El programa Progresa se diseñó como un programa que operaría de forma interinstitucional. Para fortalecer los mecanismos de coordinación, los incentivos de participación y los contrapesos: a) se estableció un comité técnico de Progresa como órgano colegiado para la toma de decisiones, conformado por la SHCP, la SEP, la Secretaría de Salud, la Sedesol y el IMSS, que debía reunirse de manera periódica para dar seguimiento al Programa, aprobar sus reglas de operación, resolver problemas, coordinar acciones y proponer mejoras; b) se emitieron reglas de operación únicas para el Programa aplicables para todas las dependencias participantes y suscritas por sus titulares; y c) el presupuesto de Progresa se asignó en tres dependencias, las cuales son responsables de su ejercicio. Las transferencias base y los recursos de operación en la Sedesol, los apoyos educativos en la SEP, los recursos para cubrir la demanda adicional de servicios de salud y los suplementos alimenticios en la Secretaría de Salud; Asimismo, las dependencias no podían transferir estos recursos a otros programas.

Progresa no fue solo un programa "adicional"

Este Programa se insertó en un cambio conceptual y en una estrategia explícita de combate a la pobreza que implicó, por un lado, la sustitución de los programas aislados de transferencias (monetarias y no monetarias) vía subsidios alimentarios (generalizados y dirigidos) y de salud y educación; en particular, la eliminación gradual de los subsidios generalizados a la tortilla y la posterior liquidación de la CONASUPO, la cadena harina de trigo-pan y los subsidios a las tiendas de Diconsa, así como la sustitución de los programas de subsidio a la tortilla Fidelist y a la leche Liconsa y de becas de Niños en Solidaridad en las localidades donde operaba Progresa.

Por otra parte, la estrategia en que se inserta Progresa implicó el fortalecimiento de la oferta de salud y educación; la descentralización de los recursos para infraestructura social del Ramo 26-Solidaridad a estados y municipios a través de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y Estatal del Ramo 33, y la creación de programas como el de Empleo Temporal para resolver problemas estacionales de demanda de empleo en su mayoría en las zonas rurales, entre otros. Es de señalar que el diseño y las negociaciones para las modificaciones a los subsidios alimentarios se hicieron en grupos de trabajo diferentes al del diseño de Progresa, en todos los cuales la participación de la SHCP fue fundamental.

Contexto fiscal

El programa Progresa se diseñó e implementó en el contexto de una crisis económica

(1994-1995); sin embargo, fue planeado como un esfuerzo de mediano plazo para producir mejoras permanentes en el bienestar de la población. Ello permitió una redistribución de ingreso significativa en favor de la población pobre en condiciones fiscales muy complejas mediante la sustitución de subsidios alimentarios generalizados por transferencias monetarias directas. En este contexto, el establecer que los montos se indexarían para mantener su valor real le dio mayor credibilidad.[52] Asimismo, en el diseño del Programa también se previó que el mecanismo de transferencias podría utilizarse para ayudar a mitigar *shocks* macroeconómicos de corto plazo o para el desfase de distorsiones en precio o impuestos, manteniendo o incluso incrementando el ingreso real de los hogares pobres. Otros programas como el de Empleo Temporal, de rápida ampliación y contracción, atenderían problemas estacionales de demanda de mano de obra.

3. Premisas del diseño de Progresa

El impacto de las acciones de Progresa estaba ligado a una correcta operación del programa (compleja dada la certificación periódica de responsabilidades por parte del sector educativo y de salud, y el número y la dispersión de localidades rurales en México), así como a una serie de acciones complementarias fuera de la esfera de actuación del programa, pero muchas sí dentro de las responsabilidades de las dependencias operadoras de Progresa (Sedesol, Salud y SEP). Algunas de estas premisas básicas son:

Estrategia de política social y de combate a la pobreza

Progresa se insertó en una estrategia de combate a la pobreza y esta, a su vez, en una estrategia de política social. Las acciones de política social se agruparon en dos vertientes: las de amplia cobertura encaminadas a beneficiar a toda la población (educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda), y las específicamente dirigidas a apoyar a la población en condiciones de pobreza extrema. Esta distinción buscaba subrayar, por un lado, que las acciones amplias son las estrategias principales y, por otro, que las familias en mayor rezago requieren, además, programas específicamente dirigidos a atender sus necesidades.

Los programas para combatir la pobreza extrema, complementarios entre sí, tenían tres vertientes: a) capital humano (nutrición, salud y educación) con programas de apoyo a la oferta y de aliento a la demanda; b) oportunidades de ingreso y empleo; y c) infraestructura social básica para mejorar el entorno físico de los hogares y las comunidades marginadas.

Rol de Progresa en la estrategia de combate a la pobreza

En cuanto al desarrollo de capital humano, se instrumentaron dos estrategias paralelas y complementarias: fortalecer la oferta de servicios de salud y educación, con énfasis en mejorar la calidad y cobertura en las regiones más marginadas (apoyo a la oferta); y,

[52] En contextos de ajuste fiscal, los países recurren a menudo al desfase de los subsidios a través del efecto inflacionario. En el caso de México, las reglas de operación del Programa establecieron que los montos se indexarían anualmente. Lo anterior otorgaba credibilidad al argumento de la SHCP de que su intención, al sustituir las transferencias de los subsidios alimentarios existentes por monetarias en Progresa, no era reducir las transferencias totales a los hogares más pobres.

promover la utilización de estos servicios a través de los subsidios directos condicionados de Progresa (apoyos a la demanda). De esta manera, la estrategia conceptual y presupuestal planteaba: a) las acciones amplias como pilar fundamental; b) la mejora de la calidad y cobertura de los servicios de salud y educación; c) Progresa como un programa explícito de transferencia de ingreso y de aliento a la demanda de servicios de salud y educación que aumentara el uso de estos servicios por parte los hogares pobres acrecentando su capital humano y que, además, la mayor participación social también coadyuvara a mejorar estos servicios, y d) programas paralelos y complementarios de oportunidades de ingreso y de mejora de la infraestructura social básica de hogares y comunidades. Así, Progresa no se diseñó como el programa principal ni mucho menos como la estrategia de combate a la pobreza.

Acumulación de capital humano

Con el objetivo de aumentar el capital humano de los integrantes del hogar, Progresa condicionó sus apoyos a la asistencia a los servicios de salud de todos los miembros de los hogares beneficiarios, de acuerdo con su perfil de riesgo, para promover una mayor salud preventiva, y detectar y atender oportunamente condiciones de salud, así como a la asistencia regular y progresión de grado de los niños en la escuela.

Para que se dé esta mayor acumulación de capital humano, se requieren tres condiciones básicas: un condicionamiento real, es decir que, los hogares beneficiarios estén efectivamente asistiendo a los servicios de salud y educación y que los prestadores estén registrando su asistencia; acceso efectivo a los servicios de salud (con accesibilidad física y con el personal e insumos necesarios, de calidad y con capacidad resolutiva) que traduzcan este condicionamiento en mayor y mejor información de acciones de higiene, nutrición y salud, que, a su vez, deriven en un cambio en las actitudes de riesgo de los miembros del hogar, así como en una prevención, detección y atención adecuada y oportuna de sus problemas de salud,[53] y acceso efectivo a los servicios de educación de calidad que generen conocimiento y habilidades relevantes en los educandos que les posibiliten una mejor inserción en el mercado laboral y contribuyan a un mayor desenvolvimiento personal y social.

De no darse esta acumulación de capital humano como resultado de la mayor asistencia de los beneficiarios a los servicios de salud y educación, el condicionamiento sería solo un costo de participación en el Programa.

Mejora de las condiciones de ingreso de los hogares por su propio esfuerzo

El mayor capital humano de los hogares beneficiarios se traduciría en mayores ingresos laborales permanentes si a) las familias tienen los incentivos y condiciones de participación creciente en el mercado laboral y el programa no genera efectos negativos sobre la

[53] Es de señalar la importancia para las acciones de mayor frecuencia, como las pláticas de salud y atención de mujeres embarazadas y menores, de contar en las clínicas de salud con citas programadas y horarios en las tardes y fines de semana, en particular para las mujeres que trabajan; esto, para no imponer costos innecesarios de participación

participación laboral; b) si existen oportunidades de empleo e ingreso; y c) y si el mercado laboral premia el mayor capital humano con una remuneración más alta.

Los pobres tienen un problema de ingreso; no de acceso físico a alimentos

Una de las principales discusiones al inicio de Progresa fue la de otorgar transferencias de ingreso monetarias y no en especie. Consideraciones de eficacia y eficiencia señalaban la conveniencia de llevar a cabo transferencias monetarias desvinculadas de los patrones de consumo, y el programa piloto de Campeche fue clave para sustentar la decisión de otorgar los apoyos en efectivo. Además, las transferencias en efectivo permitirían mejores condiciones de compra de alimentos y otros artículos necesarios, así como dinamizarían los mercados locales.

Información generada por Progresa sería usada por otros programas para mejorar focalización y eficiencia

El diseño de los instrumentos de focalización de Progresa por hogar y localidad (y también las encuestas iniciales de evaluación) se hizo pensando que darían información sobre un gran número de condiciones de los hogares y sus localidades que permitirían mejorar y hacer más eficiente el diseño y la focalización, no solo del Programa, sino también de otros programas federales y locales, reforzando las acciones complementarias necesarias para el combate a la pobreza. Asimismo, se diseñaron pensando en la evolución a un sistema único de identificación de beneficiarios del gobierno federal. Es de señalar que en las reglas de operación de los programas complementarios se estableció que estos atenderían de manera prioritaria a las comunidades y hogares de Progresa.

El arreglo institucional mejora la toma de decisiones y la resolución oportuna de problemáticas operativas y retroalimenta otros programas

La conformación del comité técnico con la participación de funcionarios de alto nivel, la creación de un sistema de indicadores de monitoreo, y la asignación y el ejercicio del gasto del presupuesto de forma coordinada por la Sedesol, la Secretaría de Salud y la SEP, entre otros, buscó: a) propiciar la detección y resolución de problemas operativos de forma rápida y oportuna; b) retroalimentar a los servicios de salud y educación sobre problemas de acceso y provisión de servicios a la población pobre para que priorizaran su atención y resolución, y c) que todas las instituciones participantes se “apropiaran” del Programa y, d) tener un esquema de coordinación y responsabilidad compartida con contrapesos entre ellas. Es de destacar que no había en el gobierno federal experiencias previas de este tipo de arreglo institucional.

Evidencia y evaluación retroalimenta y mejora el diseño e implementación de Progresa y de otros programas

4. ¿CÓMO HA CAMBIADO PROGRESA Y EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y DE LA POBREZA EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS?

A veintidós años de la conceptualización y veinte del inicio de Progresa, vale la pena reflexionar dónde se está respecto al Programa mismo y a algunas de las premisas básicas de su diseño comentadas en los apartados anteriores. Para ello, primero se plantean algunas preguntas que guían esta reflexión; segundo, se aborda de forma muy breve si Progresa ha cumplido con sus objetivos de redistribución del ingreso y aumento del capital humano de las familias pobres; tercero, se refiere qué ha pasado con algunas de estas premisas y sus implicaciones para el POP, en particular, en el acceso efectivo a la salud y cambios en el perfil epidemiológico, complementariedad de acciones, y programas de transferencias de ingreso a nivel federal y local; cuarto, se describen las modificaciones al POP a partir de su diseño original, y quinto, refiere otros cambios institucionales relevantes.

a) Preguntas a veinte años

Como base de la reflexión, se plantean las siguientes preguntas, las cuales en su mayoría están fuera del quehacer institucional del POP (aunque, como se mencionó, muchas sí dentro de las responsabilidades de sus dependencias operadoras), pero inciden en el impacto del Programa y en la congruencia, eficiencia y eficacia de los esfuerzos que se llevan a cabo en el combate a la pobreza. Las siguientes secciones intentarán responder a ellas por lo menos parcialmente:

- ¿La asistencia a los servicios de salud y educación por parte de los beneficiarios de POP mejora su capital humano y modifica sus actitudes de riesgo?
- ¿Existe acceso efectivo con eficiencia, efectividad, calidad y pertinencia a los servicios de salud y educación?
- ¿Se han tenido una estrategia social y una de combate a la pobreza claras?
- ¿El rol de POP ha sido claro dentro de esa estrategia?
- ¿Qué ha pasado con los otros programas de transferencias de ingreso (alimentarios y no alimentarios)? ¿Cuál es su rol actual? ¿Son consistentes conceptualmente con el POP?
- ¿Cuáles son los incentivos laborales que genera el conjunto de programas que otorgan transferencias de ingreso?
- ¿Los cambios al POP se han basado en trabajo analítico, evidencia y en la evolución del diagnóstico que dio origen al programa?
- ¿Las decisiones de diseño, continuación y/o modificación de otros programas se han basado en trabajo analítico riguroso y detallado y en la evidencia disponible?
- ¿La evidencia y vasta información generada por el POP y otros esfuerzos como el del CONEVAL han retroalimentado el diseño y la focalización de otros programas?
- ¿Ha mejorado la coordinación institucional y la visión horizontal del quehacer del

gobierno en política social?

- ¿Qué ha pasado con el crecimiento económico?
- ¿El mayor capital humano de la población beneficiaria se ha traducido en mayores ingresos permanentes?

b) Impacto del Programa

Como se comentó, Progresa nació con dos objetivos: redistribuir ingreso a los hogares más pobres para aliviar sus requerimientos de corto plazo y aumentar el capital humano de todos sus integrantes a fin de mejorar su estado de bienestar y sus ingresos con su propio esfuerzo y, así, romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Se previó desde su inicio que el Programa tuviera un sistema robusto y transparente de evaluación que permitiera medir con objetividad sus resultados y retroalimentar el diseño. Asimismo, que todas las bases de datos de las encuestas de evaluación fueran públicas para que cualquier persona pudiera replicar las mediciones o realizar análisis adicionales.

Las numerosas evaluaciones señalan que el Programa sí ha tenido impactos positivos y significativos en el capital humano de los miembros de los hogares beneficiarios atribuibles a Progresa. Estos resultados han sustentado la permanencia y el crecimiento del Programa, así como el surgimiento de programas similares en otros países. En salud se observan impactos tanto en utilización de servicios en todos los rangos de edad como en indicadores de salud de niños, como altura, peso al nacer, anemia, mortalidad infantil y desarrollo cognitivo, y en adultos, menos días de enfermedad. En alimentación, las familias beneficiarias tienen una mejoría en cantidad, diversidad y calidad de la dieta. En lo que se refiere a educación, se observan impactos positivos en tasas de inscripción, asistencia, menor repetición de grados, progresión escolar y grados terminados. Asimismo, se tiene una reducción en la participación laboral de los menores. Otros indicadores con impacto positivo son ingreso y ahorro, pobreza, migración, estatus de las mujeres y voto. Por otro lado, no se observan efectos negativos relacionados con menor participación laboral de los adultos o mayor violencia familiar hacia las mujeres. Sin embargo, debe destacarse que las evaluaciones señalan gran heterogeneidad y deficiencias en la calidad de los servicios de salud y educación y diferencias en resultados dependiendo del proveedor y tipo de servicio. Lo anterior se traduce, entre otros, en porcentajes significativos de becarios que, aun cuando tienen mayor escolarización, no han adquirido plenamente las capacidades que corresponden al nivel de estudios.[54]

Es de mencionar que la disponibilidad y robustez de las bases de datos de las encuestas de evaluación de Progresa, en particular las de la primera etapa, han generado numerosas

[54] Por ejemplo, los resultados de aprendizaje de los becarios del programa, medidos con la prueba Enlace, son más bajos para primarias indígenas, escuelas multigrado y cursos comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo. El 30% de los beneficiarios, al concluir la primaria, no tienen las competencias básicas de lenguaje para continuar con sus estudios; el porcentaje se eleva a 56.6 para becarios en escuelas indígenas. También, el 54.9% de los becarios no poseen los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria. Por otro lado, en salud, Arroyo y otros (2008) señalan que la calidad de los servicios es muy heterogénea y con deficiencias importantes.

evaluaciones sobre estas y otras variables por académicos y estudiantes nacionales e internacionales, y lo han convertido en uno de los programas de combate a la pobreza más evaluados del mundo. La mayoría de los estudios se centra en los impactos del programa en el corto y mediano plazo en las zonas rurales; los efectos en la población urbana han sido menos estudiados al igual que la traducción del mayor capital humano en mayores ingresos permanentes por ser este un efecto a largo plazo.[55]

No obstante, a estos esfuerzos, se destaca la escasa o nula evaluación de impacto y de operación que han tenido aspectos sustantivos como las modificaciones al Programa, la congruencia y consistencia de las diferentes políticas y la operación del POP, en particular:

- Las numerosas modificaciones al Programa relacionadas con población objetivo, nuevos apoyos y componentes, así como de modalidades y mecánica de operación, las cuales se reseñan, más adelante, en la sección sobre evolución y modificaciones a Progresa.

- Los resultados en salud en adolescentes, adultos (a excepción de mujeres embarazadas o en lactancia) y adultos mayores.[56]

- Los efectos de las transferencias sobre los mercados locales (abasto, precio, competencia), condiciones de compra y mercados financieros, en particular en el medio rural (Rodríguez y Pasillas, 2008). Es de resaltar el aumento, por un lado, de las transferencias de ingreso tanto del POP como de distintos programas (como Procampo, pensiones de adultos mayores, etcétera) y por otro, de los apoyos de programas de tipo productivo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa) y otras instituciones, lo que debería traducirse en mercados locales más dinámicos y mayores oportunidades de ingreso y empleo.

- El efecto del total de las transferencias de ingreso de Progresa y de los demás programas sobre participación laboral y fecundidad.

- El costo efectividad de Progresa frente a otros programas con objetivos similares. A este respecto, en contraposición al diseño original de Progresa, en los últimos años han aumentado los recursos y cobertura de, programas alimentarios (Liconsa, Diconsa y Comedores Comunitarios) permitiendo su coexistencia a nivel de localidad y hogar con el POP. Lo anterior, de facto, implica un cuestionamiento sobre la

[55] Las evaluaciones realizadas tienen diferentes grados de calidad y rigor. Las primeras se centraron en los efectos de corto plazo en asistencia escolar, salud y gasto de las familias. Con el paso del tiempo, han incorporado análisis de más largo plazo. La totalidad de las evaluaciones externas llevadas a cabo desde el inicio del programa por solicitud de Progresa o el CONEVAL, pueden consultarse en https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/docs/p_docs2018.php. Para una revisión de la literatura de los estudios de impacto, ver Parker y Todd (2017).

[56] Con relación al impacto del Progresa en la salud de los adultos, se observaron resultados iniciales más importantes de los esperados. Gertler (2000) refirió que, en beneficiarios de 18 a 50 años, se observó una reducción del 19% en los días con dificultades para efectuar sus actividades diarias por motivos de salud y un aumento del 7.5% en su capacidad para caminar sin cansarse. En los adultos de más de 50 años, se encontraron impactos similares y, además, una reducción del 17% en los días de incapacidad y del 22% en los días en cama.

conveniencia entre transferencias monetarias y en especie, sin existir evidencia que apoye esta coexistencia o señale problemas de abasto en el medio rural.

- Si la información de Progresa se ha usado para mejorar la focalización y operación de otros programas federales y locales y, por tanto, para una mayor complementariedad de los esfuerzos.

- Sistema de monitoreo del POP para detectar y resolver problemas de operación, cobertura y atención en las unidades de salud y educación y del programa mismo.

- En general, la operación del programa.

A continuación, se refieren algunos de los cambios significativos en el contexto institucional y de retos de salud y alimentación observados en los últimos veinte años que tienen relación con el entorno y los objetivos de Progresa.

c) Retos en salud: acceso efectivo y cambios en el perfil epidemiológico

Como se planteó, dos premisas básicas del diseño de Progresa eran la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de salud, y que el condicionamiento a la asistencia regular de los beneficiarios al sector salud aumentaría su capital humano. Esto, porque, por un lado, ampliaría su conocimiento sobre prácticas preventivas y autocuidado de la salud, lo que llevaría a una modificación de sus conductas de riesgo; por el otro, permitiría la detección y atención oportuna de sus condiciones de salud. El protocolo de atención de Progresa se diseñó con base en el perfil epidemiológico prevalente al inicio del Programa, el cual privilegió la atención del menor desde su concepción y la nutrición de la población más vulnerable del hogar (mujeres embarazadas y lactantes y menores de cinco años). En este sentido, a veinte años de inicio del programa, es relevante preguntarse, primero, si México ha alcanzado la cobertura universal y el acceso efectivo a los servicios de salud con eficiencia, efectividad, calidad y pertinencia para toda la población, en particular para los más pobres; segundo, cómo han cambiado los retos de atención a la salud a partir de la evolución del perfil epidemiológico; y tercero, cómo afecta esto a los resultados del Programa y las condiciones de pobreza de la población.

Acceso efectivo a los servicios de salud

A partir de la creación de Progresa, hay dos cambios sustantivos en el financiamiento y la provisión de servicios del sector salud: a) la reasignación sustantiva de recursos y responsabilidades para la prestación de servicios de salud para la población sin seguridad social del nivel federal al estatal, la cual se formaliza, en 1998, con la creación del Ramo 33 y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud,[57] y b) la reforma a la Ley General

[57] En 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para crear la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y el Ramo 33. A diferencia de las participaciones, las aportaciones son recursos federales cuyo destino está etiquetado. Originalmente, el Ramo 33 estaba constituido por cinco fondos: Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Aportaciones para los Servicios de Salud; Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide en dos: Infraestructura Social Estatal e Infraestructura Social Municipal; Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

de Salud, en 2003, para crear el Sistema Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular) para proteger de los riesgos financieros de la atención a la salud a la población sin seguridad social, y la subsecuente creación, en 2007, del Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG, hoy Seguro Médico Siglo XXI) para los menores de cinco años.

La mayoría de los recursos para la atención de los afiliados de ambos programas también se transfieren a las entidades federativas, por lo que actualmente las decisiones sobre esquemas de operación, contratación de personal, provisión de medicamentos e insumos, y mantenimiento y construcción de clínicas y hospitales, entre otras, son tomadas principalmente por ese nivel de gobierno.

Es de destacar que, a partir de la creación del Seguro Popular, las políticas en salud se han enfocado en incrementar el financiamiento y ampliar la cobertura de afiliación a este programa. En términos del POP, los servicios estatales de salud e IMSS Prospera (bajo responsabilidad del IMSS) son lo que atienden a los beneficiarios y certifican sus corresponsabilidades, así como ejercen los recursos del componente de salud del Programa.[58]

A quince años de su creación, aunque hay avances en la afiliación y protección financiera, el Seguro Popular no ha logrado ni la cobertura universal ni el acceso efectivo,[59] tampoco la reducción esperada en los gastos de bolsillo en salud de sus afiliados. De manera muy relevante, ni siquiera se ha alcanzado el acceso físico a la atención primaria para toda la población. Es de señalar que la afiliación al Seguro Popular y/o al SMNG no asegura en ningún caso el acceso ni físico ni efectivo a los servicios de salud.

Los usuarios de los servicios de salud, incluyendo los beneficiarios del POP, enfrentan barreras de acceso, entre ellas:

- Sistema de salud segmentado en función de la condición laboral (con y sin seguridad

---

Aportaciones Múltiples, que se divide en tres: Fondo para la para Asistencia Social, Fondo para Infraestructura Educativa Básica y Fondo para Infraestructura Educativa Superior. A partir de 1999, se crearon dos fondos más: Educación Tecnológica y de Adultos y Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

[58] El presupuesto para el componente de salud del POP se ejerce con base en una cuota igual por familia atendida multiplicada por el padrón activo correspondiente y se transfiere a los proveedores de los servicios de salud, tanto de los Servicios Estatales de Salud como del IMSS-Prospera en sus segmentos rural y urbano, los cuales son responsables de la administración y el ejercicio de los recursos, así como de la comprobación del ejercicio del gasto.

[59] Muñoz *et al*. (2012) y el INSP (2018) refieren que, para tener acceso efectivo, los servicios de salud deben tener tres atributos: ser accesibles, de alta calidad y brindar protección financiera. *Accesibilidad*, cuando las personas pueden llegar y recibir los servicios de salud apropiados cuando los necesitan; sus dimensiones son: presencia: las personas identifican los servicios a que pueden acudir; aceptabilidad: los servicios son cultural y socialmente aceptables; disponibilidad: los servicios existen y cuentan con personal, equipamiento, insumos, medicamentos y facilidad de horario; asequibilidad: las personas tienen capacidad económica y tiempo para llegar al servicio de salud; y pertinencia: congruencia entre los servicios de salud y las necesidades de las personas para recibir atención oportuna y de alta calidad. *Calidad de la atención*, desde los usuarios y el sistema de salud. La atención centrada en la persona consiste en que todo el equipo de salud identifique y atienda las necesidades de los usuarios de forma integral. Desde el sistema de salud, la calidad es transversal a la rectoría, los servicios de salud y los modelos de atención. *Protección financiera*, gasto de bolsillo de los hogares, el cual, en parte, se atribuye a la falta de acceso a los servicios públicos y a la insatisfacción de los individuos con la calidad.

social), con diferentes formas de financiamiento, aseguramiento y beneficios, así como de modelos de atención y esquemas de operación, que, además, no permite la continuidad del servicio cuando la población afiliada se mueve entre sistemas.[60]

- Inexistencia de acceso físico universal a servicios de atención primaria a la salud, aun para población afiliada al Seguro Popular. En 2010, del total de las localidades del país, 52,658 localidades (27.4%), con 4.8 millones de personas, tenían bajo y muy bajo grado de acceso a servicios de salud y 57,171 (29.7%), con 3.2 millones de personas (2.8% de la población del país), no tenían acceso (con base en la distancia y tipo de camino al servicio de salud más próximo).61 Asimismo, la utilización creciente de servicios ambulatorios en consultorios anexos a farmacia indica que, aun donde existe acceso físico, las instituciones públicas no logran satisfacer la demanda.62 En 2016, el 36.9% de la población en los cuatro deciles más pobres utilizó servicios privados de salud (consultorios de farmacias y hospitales privados), aunque no necesariamente de forma exclusiva (CONEVAL, 2018).

- Alto gasto de bolsillo. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2016, el gasto de bolsillo en salud como proporción del gasto total en salud fue del 40.4% (equivalente al 2.2% del PIB), y si consideramos los seguros voluntarios de salud, el gasto privado total fue del 48.4% (OCDE, 2018).63 Asimismo, de acuerdo con la ENIGH 2016, los hogares en los tres primeros deciles gastan el 7.6% de su ingreso corriente total en salud. En los hogares

[60]Los trabajadores con empleo formal y sus familias están afiliados a la seguridad social, mientras que la condición para afiliarse al Seguro Popular es que la persona carezca de seguridad social. Los beneficios son diferentes en ambos esquemas. El Seguro Popular brinda un paquete explícito de beneficios (intervenciones) establecido en el Catálogo Único de Servicios de Salud (CAUSES) del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos y para los menores de cinco años, en el Seguro Médico Siglo XXI. En cambio, la seguridad social no tiene un plan explícito de beneficios y otorga servicios desde la atención preventiva hasta la alta especialidad prácticamente sin excepciones, atendiendo la demanda con base en su capacidad de respuesta. Así, por ejemplo, la población con seguridad social tiene acceso a servicios de salud y un efecto protector contra gastos catastróficos para hogares con adultos mayores, mientras que la población afiliada al Seguro Popular, en su mayoría, no tiene atención a padecimientos complejos, que son los de mayor frecuencia en adultos mayores. Por otro lado, la estructura (organización, personal, equipamiento, condiciones físicas), los procesos y procedimientos y los modelos de provisión de servicios y de medición de la productividad, calidad y eficiencia son diferentes entre instituciones.

[61] De acuerdo con el Censo 2010, en México hay 192,245 localidades, de las cuales 188,594 (98.1%) son rurales (menos de 2,500 habitantes) donde viven 26 millones de personas (en promedio, 138.1 personas por localidad). Del total de las localidades, 103,000 tienen menos de 20 habitantes, y otras 36,200 tienen entre 20 y 99 habitantes, lo que representa un reto para la provisión de servicios de salud. Debe destacarse que localidades pequeñas no son sinónimo de localidades aisladas. De las localidades rurales, solo poco más de 73,000 (38.8%), con 6.7 millones de personas, se clasifican como aisladas, por no encontrarse cerca de una localidad urbana y estar a más de tres kilómetros de una carretera (Muñoz y otros, 2012).

[62] El INSP (2018) refiere que, en atención ambulatoria, los consultorios anexos a farmacias proporcionan más de 327,000 consultas diarias. Los usuarios de estos consultorios prefieren usar estos servicios y pagar de su bolsillo, porque perciben que los atienden rápidamente, son convenientes, el trato es mejor y no son costosos. Es de destacar que el 65% de los usuarios de consultorios anexos a farmacia están afiliados a algún seguro público de salud.

[63] Este gasto no incluye las aportaciones de trabajadores y patrones al seguro de enfermedades del IMSS y los trabajadores al correspondiente del ISSSTE que se incluyen como gasto público en salud. En 2017, de acuerdo con el CONEVAL (2018), el 76.3% del presupuesto ejercido en el Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS provino de cuotas obrero-patronales. En el ISSSTE, en 2016, el 17.8% de este seguro fue financiado por los trabajadores, ya que el gobierno federal aporta tanto la cuota social como la del empleador. Así, el financiamiento privado como porcentaje del gasto total en salud es muy superior al 48.4%.

con niños afiliados al Seguro Médico para una Nueva Generación, los principales rubros de gasto de bolsillo y catastrófico son las medicinas y las consultas.[64] y de forma más grave, las familias (incluyendo aquellas con Seguro Popular, SMNG y Progresa) difieren o cancelan la atención a la salud, aun de los niños, por problemas económicos.

- Deficiencias en capacidad resolutiva en atención primaria y capacidad de oferta de salud pública, lo que condiciona la baja efectividad del sector salud en su conjunto. Lo anterior implica, entre otros, un sistema deficiente de detecciones y saturación en segundo y tercer nivel por casos de baja complejidad. Una detección más oportuna permitiría un manejo temprano de los padecimientos, mayor eficacia de los tratamientos y reducción de la discapacidad y la mortalidad prematura.65 De igual modo, existe precariedad de equipos multidisciplinarios para la atención de enfermedades crónicas y debilidad de los sistemas de referencia y contrarreferencia entre los distintos niveles de atención.

- Sistemas de información institucionales fragmentados y con uso limitado para informar la política pública y promover mejoras de calidad. Existen importantes limitaciones técnicas y operativas en el diseño y uso de indicadores, la confiabilidad de las fuentes de datos, el manejo y procesamiento de datos, la generación de productos de información y la diseminación y uso de la información para toma de decisiones directivas, clínicas o para informar al público. Así, por ejemplo, hay una limitada confiabilidad en la medición de coberturas, como las de vacunación.[66]

Cambio en el perfil epidemiológico de México.

En estos veintidós años, desde la creación de Progresa, ha habido un crecimiento importante de las enfermedades crónico-degenerativas que plantean retos de atención para el sector salud, pero también cargas económicas crecientes para el sistema de salud y para los hogares, incluyendo las relativas a cuidados de largo plazo, los cuales, en general, son realizados por miembros del hogar, en particular las mujeres. Al mismo tiempo, subsisten retos de atención de la salud materno-infantil y de las enfermedades infecciosas.[67] Al respecto, algunos de los principales desafíos son:

[64] Pasillas y Rodríguez (2012) refieren que el 15.5% de los hogares con niños afiliados al Seguro Médico para una Nueva Generación pospuso la atención médica y el 10.1 % canceló dicha atención, por motivos económicos, teniendo los beneficiarios de Progresa un menor gasto de bolsillo y catastrófico.
[65] Por ejemplo, el INSP (2018) refiere que el 40% de los hipertensos ignoran que padecen esta enfermedad y una proporción importante de pacientes con diabetes son diagnosticados en servicios de emergencia por complicaciones agudas.
[66] El INSP (2018) refiere que Censia reportó en 2015 una cobertura del 90.7% de esquemas completos de vacunación en menores de un año y del 96.9% en los de un año, mientras que la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016, una cobertura del esquema completo en menores de un año del 51.7% y en menores de dos años del 53.9%.
[67] El INSP (2018) señala que las infecciones respiratorias agudas, enfermedades intestinales (diarreas) e infecciones urinarias ocupan los tres primeros lugares de consulta ambulatoria en todos los grupos de edad. Las enfermedades diarreicas agudas, las infecciones respiratorias bajas (neumonía) y otras infecciones ocupan, en conjunto, el octavo lugar como causa de muerte.

- Crecimiento de enfermedades crónico-degenerativas. Las enfermedades crónicas (principalmente diabetes, hipertensión, obesidad y sus complicaciones) ocupan hoy las primeras causas de atención médica, discapacidad y muerte prematura y representan la mayor carga económica al sistema de salud y a la sociedad, tanto en costos directos de atención médica como en costos indirectos. El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2018) refiere que el 69% de la población mayor de 20 años padece sobrepeso/obesidad, el 32.5%, hipertensión y el 9.2%, diabetes; se estima que hasta un 44% de pacientes con diabetes desarrollan enfermedad renal crónica. Asimismo, las enfermedades cardiovasculares son la primera causa de muerte (77%) y discapacidad en adultos.

- Nutrición. Se observa una epidemia de sobrepeso y obesidad en todos los estratos de ingreso y grupos de edad. Asimismo, aun cuando la desnutrición está disminuyendo, se advierte también una coexistencia de peso bajo para la edad y sobrepeso y obesidad en menores de cinco años, aun en los niveles de ingreso más bajos y con afiliación al Programa, o no (CONEVAL, 2014). También, existe un problema severo de prevalencia de anemia en todos los niveles socioeconómicos con una mayor incidencia en los más bajos (Pasillas y Rodríguez, 2014). De acuerdo con el INSP (2018), la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino reportó que, en los menores de cinco años, el 3.9% tienen bajo peso, 1.9%, emaciación y 10%, desnutrición crónica, mientras que la obesidad alcanza al 30% de los niños. Por su parte, De la Cruz y otros (2018) señalan que la anemia continúa como el problema nutricional más severo en todos los sectores de la población, con una prevalencia del 26.9% en niños de 1 a 4 años, del 12.5% en niños de 5 a 11 años y del 9.6% en adolescentes de 12 a 19 años, con resultados más negativos que en 2012. Es de señalar que este estudio refiere que el consumo de leche Liconsa en prescolares se asoció con mayor riesgo de anemia.

- Adolescentes. Elevada y creciente prevalencia de enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados.[68] La literatura reseña que la edad del primer embarazo influye en el tamaño de la familia y los intervalos entre embarazos, así las adolescentes con embarazos tendrán más hijos y embarazos menos espaciados.

- Adicciones. Aumento en el consumo de alcohol y drogas en adolescentes y adultos, hombres y mujeres.[69]

---

[68] México ocupa el primer lugar entre los países de la OCDE en embarazos adolescentes. De acuerdo con el INSP (2018), la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica 2014 señala que el 44.9% de las personas sexualmente activas de 15-19 años no usaron condón ni anticonceptivos durante su primera relación sexual. Asimismo, se registran 77 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15 y 19 años y el 83.9% de las hospitalizaciones están relacionadas con el embarazo, el parto o sus complicaciones. Se estima que hasta el 30% de los mexicanos con vida sexual activa han padecido alguna vez una infección de transmisión sexual; estas infecciones son la segunda causa de enfermedades en adolescentes. A algunas de estas nunca se curan y se vuelven crónicas; pueden, incluso, causar la muerte prematura, como el VIH/sida y hepatitis C. En 2017, en México, había alrededor de 220,000 personas con VIH/sida, de las cuales solo el 57% conocían su estado serológico; el VIH/sida es la cuarta causa de muerte entre los hombres de 15 a 29 años.

[69] El INSP (2018) refiere que, entre 2011 y 2016, el consumo excesivo de alcohol en población de 15-65 años se incrementó significativamente: hombres, del 20.9% al 29.9%, y mujeres, del 4.1% al 10.3%. También,

- Envejecimiento poblacional. El envejecimiento de la población, junto con la multimorbilidad, fragilidad, depresión, afectación cognitiva y dependencia que ocurre en los adultos mayores, presenta un reto mayor de atención integral del sistema de salud y de los hogares para prevenir el deterioro funcional y propiciar una vejez activa y saludable.[70]

- Discapacidad y mortalidad prematuras. Las causas de muerte se han modificado en forma importante en los últimos veinte años; ahora las principales son las enfermedades crónicas cardiovasculares, diabetes, cáncer, problemas neurológicos y cirrosis hepática, con la reducción de enfermedades infecciosas.

Así, persisten muchos de los viejos retos identificados al inicio de Progresa, a los cuales se suman los nuevos de mayor complejidad y costo de atención.

Implicaciones para Progresa

La falta de acceso efectivo e incluso físico a los servicios de salud ha implicado para el POP:

- La creación, en 2004, del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y su permanencia hasta hoy como un esquema sin corresponsabilidad de Prospera por la falta de certificación de acceso a servicios de salud.[71] Este esquema opera en localidades de todo tamaño y marginación y coexiste con Prospera con corresponsabilidad a nivel de localidad, incluso en las pequeñas con el argumento de que los servicios de salud pueden certificar el acceso solo a una parte de la población pobre de la misma localidad aun cuando todas las familias beneficiarias (con y sin corresponsabilidad) tienen Seguro Popular. En 2016, el POP atendió sin corresponsabilidad a 575,300 hogares (el 8.5% del total de hogares beneficiarios) en 17,066 localidades, de las cuales 2,123 son semiurbanas y urbanas y en 12,199 (que concentran el 98.3% de

aumentó el consumo de cocaína, crack, inhalables, alucinógenos, heroína (del 7.8% al 10.3%) y marihuana (del 6.3% al 8.6%).

[70] De acuerdo con el INSP (2018), en 2015, el 10.5% de la población era mayor de 60 años, con una expectativa de vida a esa edad de veintidós años. La mayoría de los adultos mayores padecían una o más enfermedades crónicas, principalmente diabetes y enfermedad isquémica del corazón, y hasta el 30%, alguna discapacidad. El 20% de las personas mayores estaban en condiciones de fragilidad.

[71] El PAL nació en 2004 para atender a hogares pobres en localidades aisladas y dispersas donde el programa Oportunidades no podía funcionar por la falta de acceso a servicios de salud y educación. Al principio fue operado por la Sedesol, después por Diconsa y, desde 2010, por la Coordinación Nacional de Oportunidades. Desde su inicio, ha tenido cambios sustantivos en su diseño (población objetivo, criterios de elegibilidad, montos y tipos de apoyos) y operación, pasó a ser parte de Prospera como un esquema sin corresponsabilidad en 2016. No existe un diagnóstico (por lo menos público) sobre la falta de acceso efectivo por localidad y número de población, que es el argumento (principalmente en el caso de salud) que sustenta la creación del PAL y la coexistencia del PAL y el POP a nivel de localidad. Lo anterior, a pesar del crecimiento en recursos y cobertura de programas para la atención de la población abierta. Para el POP, la afiliación a la seguridad social o al Seguro Popular no es suficiente para otorgar los beneficios de Prospera con corresponsabilidad, sino que debe certificarse por la Secretaria de Salud que las unidades médicas puedan proporcionar el paquete preventivo del POP a los beneficiarios. La certificación de acceso a servicios de salud, parcial o nula, en localidades de todo tamaño, en la que se justificó el PAL y hoy Prospera sin corresponsabilidad (más allá de localidades rurales dispersas), revela una divergencia con las cifras oficiales de población con acceso a salud. También resulta paradójico que la Sedesol (2018a) refiera que todas las familias beneficiarias de Prospera (con y sin corresponsabilidad) tienen Seguro Popular.

los beneficiarios sin corresponsabilidad) coexisten hogares con y sin corresponsabilidad, lo que señala la existencia de unidades de salud. Es de mencionar que, para Prospera, la afiliación al Seguro Popular no es suficiente, sino que el sector salud debe certificar que las unidades médicas pueden proporcionar el paquete preventivo del POP a los beneficiarios.

- Menor impacto de las acciones de salud por la deficiencia de los esquemas de atención en general y de detección oportuna, seguimiento y referencia de problemas de salud.

- Carga económica para los hogares beneficiarios por atención a la salud e incluso el diferimiento o suspensión de la atención por causas económicas. Como ejemplo, en 2016 (último año para el cual hay datos públicos), Puntos Centinela reportó que el 23% de las unidades médicas que atendieron a población Prospera tuvieron menos del 80% de los medicamentos. Los casos más graves fueron Chiapas, con 67% de sus unidades en esta situación, y Guerrero y Oaxaca, con el 63%.72 El sistema de monitoreo no reporta si esta problemática fue resuelta y en cuánto tiempo, por lo que se desconoce si este sistema en realidad permite identificar y resolver con oportunidad problemas de operación, aspecto que se sugiere revisar y modificar de ser el caso.

En términos de las acciones de salud de Prospera:

- El énfasis del Programa se mantiene en el perfil epidemiológico prevalente al inicio del mismo relacionado con los problemas de nutrición en menores de cinco años y la atención de mujeres embarazadas y lactantes. Sin embargo, el crecimiento de las enfermedades crónico-degenerativas, aunado al alto gasto de bolsillo y catastrófico que aún enfrentan los hogares, señalan la relevancia en adultos y adultos mayores de una mayor cultura preventiva y de autocuidado de la salud, así como de detección y atención temprana de padecimientos. Al respecto, uno de los argumentos aducidos para eliminar del Programa a hogares sin hijos ni mujeres en edad reproductiva, pasar los adultos mayores al Programa de Adultos Mayores de la Sedesol (el cual no tiene ninguna acción complementaria en salud) y flexibilizar las corresponsabilidades en salud de los adultos ha sido que, para estos hogares y grupos etarios, la corresponsabilidad no tenía impactos relevantes ni efectos sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, con lo cual la autora difiere.

- Respecto a los adolescentes, destaca el crecimiento de embarazos, enfermedades de transmisión sexual y adicciones. Sin embargo, el POP flexibilizó la acreditación de la corresponsabilidad en salud para este grupo etario y desligó el otorgamiento de las becas de la corresponsabilidad en salud. Asimismo, aun con la poca evaluación de los resultados en salud para este grupo, parece haber poca efectividad de las acciones del Programa y del sector salud en general para atender y modificar sus

[72] La última información disponible de Puntos Centinela es de 2016: http://puntoscentinela.mx/salud.php?cont=1

conductas de riesgo. Al respecto, como ejemplo, en 2012, el 56.4% de las adolescentes beneficiarias del POP sexualmente activas reportó haber estado embarazadas y el 58.9% de esas adolescentes señaló que no se les ofreció algún método anticonceptivo después de su último embarazo (CONEVAL, 2012).

- En población infantil, la prevalencia de anemia es generalizada en todos los estratos de ingreso, por lo que se requieren tanto de estrategias generales para toda la población como de un entendimiento más claro de por qué los suplementos alimenticios de Prospera no han tenido los efectos esperados y la leche Liconsa está asociada con mayores prevalencias en este indicador. Asimismo, es importante mencionar que los indicadores de monitoreo del POP se enfocan en prevalencias como la de población infantil en situación de malnutrición, sin que hayan evolucionado para incorporar indicadores de seguimiento y recuperación de los menores. Esto, sin duda, es un aspecto que puede mejorarse en el muy corto plazo.

- Por último, se señala que la flexibilización respecto a la corresponsabilidad en salud y el establecimiento de tantos casos de excepción complica el esquema operativo del Programa y el adecuado registro de la acreditación de la asistencia en el sector salud.

Aun cuando han sido significativos los impactos en salud del Programa, estos podrían ser mucho mayores. Para ello, es necesario asegurar el acceso efectivo a la salud a la población, en particular la más pobre, y repensar las acciones del POP para todos los grupos etarios, de forma que la condicionalidad se traduzca en cambios significativos en las conductas de riesgo y en prevención y atención temprana de los padecimientos de la población a lo largo de su ciclo de vida. De lo contrario, será creciente la carga económica para el sistema de salud y los hogares, así como las necesidades para cuidados de largo plazo, y difícilmente se romperá la transmisión intergeneracional de la pobreza. Ahora coexisten viejos y nuevos problemas en salud, es necesario avanzar en ambos.

d) Consistencia y coordinación de esfuerzos en combate a la pobreza

Las cuatro premisas básicas del diseño de Progresa fueron:

- Diseño de política pública basado en evidencia.

- Progresa no es un programa aislado ni “el programa” de combate a la pobreza, sino parte de una política integral con acciones complementarias de apoyo a la oferta de salud y educación, así como de infraestructura social y de oportunidades de empleo e ingreso, inserta en una política social más amplia.

- Progresa sustituye los programas aislados de transferencias (alimentarias y no) por un esfuerzo más integrado de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia al sector salud y educación, que incluye educación para la salud y suplementos nutricionales para atender la deficiencia de micronutrientes y la

asignación desigual a los miembros más vulnerables del hogar.[73]

- La importancia de cuidar los incentivos que generan las transferencias, en particular sobre la participación laboral y la fecundidad.

A veinte años del inicio del Programa, es relevante preguntarse primero si ha habido una estrategia social y una de combate a la pobreza claras; si el rol del POP dentro de estas también ha sido claro, y si ha mejorado la coordinación institucional y la visión horizontal del quehacer del gobierno en política social. Segundo, qué ha pasado con los otros programas de transferencias de ingreso (alimentarios y no alimentarios), su consistencia con el POP y los incentivos que el conjunto de programas genera. Tercero, si ha mejorado la toma de decisiones en política pública y las decisiones de diseño/continuación/reformas del POP y otros programas se han basado en trabajo analítico riguroso y detallado y en la evidencia disponible, incluyendo la vasta información generada por el POP y otros esfuerzos gubernamentales, como las evaluaciones del CONEVAL. Esta sección y la siguiente intentan contestar, parcialmente, estas preguntas. Para ello, en este apartado se describen de forma breve los cambios con respecto a actores, estrategias y programas en el combate a la pobreza, el crecimiento en programas de transferencias de ingreso y las implicaciones para Progresa.

Coordinación de acciones en combate a la pobreza

Desde la creación de Progresa, se han multiplicado el número y la importancia de actores y programas del orden federal, estatal y municipal, con acciones que buscan como propósito explícito el combate a la pobreza o que pueden incidir sobre este. El CONEVAL ha hecho un esfuerzo por tener un inventario de los programas y las acciones de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno con diferentes grados de actualización y detalle del tipo de apoyos que otorgan.[74] Aquí solo se comentan en forma breve los relativos a infraestructura social básica y productivos y su importancia para Progresa, así como las estrategias de combate a la pobreza implementadas por el gobierno federal. De manera más amplia, se discuten los programas de transferencias de ingreso.

Con relación a la estrategia de combate a la pobreza, originalmente delineada al inicio de Progresa, está ampliamente documentada la importancia de la concurrencia de acciones de infraestructura básica y de educación y salud a fin de impactar efectivamente en la superación de la pobreza y los indicadores de capital humano. Por ejemplo, el impacto de sistemas de agua potable en morbilidad y mortalidad infantil se maximiza cuando se acompaña de acciones de saneamiento e higiene. Las mejoras en la infraestructura de caminos reducen los costos de transporte, aumentan el acceso a todo tipo de servicios

[73] Es necesario recordar que uno de los aspectos que se sustentó al inicio de Progresa fue que el problema de acceso a alimentos de los pobres no radicaba en el acceso físico, sino en el económico, sin que haya evidencia contraria hasta ahora.
[74] El Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social puede consultarse en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx.

(incluyendo los de salud y educación) y a los mercados locales (para compra y venta de productos), y amplían las oportunidades de empleo no agrícola.

También, el acceso a electricidad es esencial para ampliar los horarios y mejorar la prestación de servicios de salud y educación; en el hogar, es un medio más eficiente y limpio de iluminación y energía que extiende las posibilidades y horarios de estudio.[75] Las reglas de operación del POP y de otros programas federales de diferentes ejercicios fiscales han establecido disposiciones sobre la coordinación de acciones, aspecto que ha sido poco evaluado.

En cuanto a la provisión de servicios de salud y educación, así como de construcción de infraestructura básica, cabe destacar el rol creciente que juegan estados y municipios como resultado, entre otros, de la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales, que descentralizó responsabilidades y recursos humanos y materiales que ejercían la SEP, la Secretaría de Salud y la Sedesol, a través del programa Solidaridad (programa de combate a la pobreza más significativo hasta 1997), a estados y municipios.[76] Así, actualmente, la mayor parte de las decisiones sobre la operación, construcción y mantenimiento de escuelas, clínicas de salud, caminos rurales e infraestructura social básica a nivel local, entre otras, son tomadas por estos niveles de gobierno.

En lo concerniente a programas de oportunidades de ingreso y empleo, es de señalar que, a la par de los programas alimentarios y de transferencia de ingreso federales y locales, han crecido en número y recursos los programas de “tipo productivo”, con objeto de aumentar el capital físico, la producción y el acceso a los mercados de los productores rurales.[77] Así, la confluencia, por un lado, de una mayor demanda de bienes y servicios por parte de las familias beneficiarias del POP y de otros programas de transferencias de ingreso monetarias (como Procampo, PAL, Adultos Mayores, entre otros) y, por el otro, de una mayor oferta de productos (promovida por el mismo aumento en la demanda y por los programas públicos para impulsar la oferta de bienes y productos en el sector rural, en especial del agropecuario) debería generar mercados locales más dinámicos y competitivos, incluyendo los de venta de alimentos, e incentivar el mercado laboral.

Al respecto, para tener una dimensión de su magnitud, las transferencias monetarias del POP a los hogares ascendieron, en 2018, a 75,845 millones de pesos, sin considerar gastos

[75] Ver Rodríguez y Pasillas (2008) para una reseña y el caso de Progresa.
[76] De forma errónea, muchos análisis y documentos señalan que Progresa sustituyó a Solidaridad. El Ramo 26-Solidaridad contenía recursos principalmente para dos acciones: infraestructura social básica, en su mayoría de obras de carácter local, y Niños en Solidaridad, que era el programa de becas. En 1996 se inició la descentralización a estados y municipios de los recursos destinados a infraestructura social básica del Ramo 26, estableciendo que el 65% de los recursos del ramo se distribuyera con una fórmula que consideró indicadores de pobreza de cada entidad federativa, y la aplicación de fórmulas similares para la asignación de estos recursos de los estados hacia los propios municipios. En 1998 se formalizó este esquema con la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en la Ley de Coordinación Fiscal. Así, todos los recursos de infraestructura social básica del Ramo 26 fueron descentralizados a los estados a través de los fondos de Infraestructura Social Municipal e Infraestructura Social Estatal. En lo que se refiere al programa de Niños en Solidaridad, este fue sustituido gradualmente en las localidades donde entraba Progresa, al ser este un programa más integral y que otorgaba mayores beneficios a los hogares.
[77] La lista completa de programas para el medio rural y sus asignaciones presupuestarias puede consultarse en el anexo 11 del decreto del PEF de 2018: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf.

operativos, de las cuales 37,891 millones de pesos fueron enviados a las zonas rurales. Si se consideran el total de las transferencias monetarias al sector rural, solo de Progresa, Adultos Mayores de la Sedesol y el Procampo, en 2018, fueron de 85,026 millones de pesos. A pesar de su magnitud, como se mencionó, no se ha evaluado el efecto de estas transferencias en los mercados locales de bienes y servicios, laborales y/o financieros y tampoco parece haber sido una variable de interés entender su potencial a este respecto.

En relación con las iniciativas o estrategias de combate a la pobreza a partir de la creación de Progresa, en la administración del presidente Fox se creó, en 2001, el Programa para el Desarrollo Local conocido como Estrategia de Microrregiones, que concentraba los esfuerzos en ciertos municipios. En la administración del presidente Calderón se implementó, en 2007, la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con el Menor Índice de Desarrollo Humano, Estrategia 100x100, también con un enfoque territorial. Con el presidente Peña Nieto se instituyó, en 2013, la Cruzada Nacional contra el Hambre y, en 2016, la Estrategia Nacional de Inclusión. La primera buscaba reducir el porcentaje de personas en condiciones de pobreza multidimensional extrema y con carencia de acceso a la alimentación con base en la medición de la pobreza multidimensional del CONEVAL y, con ello, erradicar el hambre y mejorar aspectos relacionados con la desnutrición infantil aguda, la producción de alimentos y el ingreso de pequeños productores, las pérdidas post cosecha y la participación comunitaria. El objetivo de la segunda estrategia fue el acceso a los derechos sociales y la disminución de las carencias incluidas en la medición multidimensional de la pobreza. Por cuestiones de espacio aquí no se valoran estas estrategias, para un análisis de las mismas ver CONEVAL (2018).

Al respecto solo se destaca que la Cruzada contra el Hambre definió, implícitamente, que el problema de los hogares pobres era de acceso físico a alimentos (en contraposición a la evidencia del uso de las transferencias del POP), lo que llevó a la ampliación de los programas de Diconsa y Liconsa, a la creación del programa de Comedores Comunitarios, a la sustitución de las transferencias monetarias del apoyo alimentario de Prospera por la tarjeta Sin Hambre para usar en tiendas Diconsa, y al otorgamiento simultáneo de apoyos de Liconsa y Prospera a los hogares, aun cuando ambos programas tienen el mismo objetivo en la parte alimentaria. Adicionalmente como se abunda más adelante, en opinión de la autora la inseguridad alimentaria se ha usado como símil de “hambre” de forma equivocada.

Asimismo, desde 2014, se le atribuyó a Progresa como objetivo la coordinación de acciones de combate a la pobreza; equiparando de facto al Programa con la estrategia de combate a la pobreza. De forma similar a lo que se estableció para años anteriores, el artículo 32 del Decreto del PEF 2018 establece como objetivo de Prospera “*articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema*”.

Así, no es claro que México haya tenido una estrategia de combate a la pobreza clara, consistente y de largo plazo, con acciones complementarias de diferentes sectores, que establezcan metas claras para mejorar la cobertura, calidad y capacidad resolutiva de los servicios de salud, la calidad de los servicios educativos, la infraestructura básica tanto pública como en el hogar (agua potable, saneamiento y electricidad), las condiciones de la vivienda (letrinas, pisos firmes, electricidad) y educación en higiene y alimentación (en centros de salud y escuelas, y a padres de familia), así como de infraestructura de comunicaciones y transportes, desarrollo de mercados competitivos y programas de tipo productivo, que mejoren la oferta y el acceso de alimentos en el ámbito local. Tampoco el rol del POP ha sido claro en todos estos años y se le han asignado, crecientemente, acciones y responsabilidades que no le competen.

Aumento de programas de transferencias de ingreso, monetarios y en especie a nivel federal, estatal y municipal

Desde la creación de Progresa, han aumentado el número y el monto de los programas de transferencias de ingreso, monetarias y en especie de los diferentes órdenes de gobierno. En estados y municipios, debido a la mayor disponibilidad de recursos tanto de Ramo 33 como del Ramo 28; por monto, destacan los programas de pensiones de adultos mayores. De acuerdo con el Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social, existen alrededor de 6,339 programas sociales a nivel estatal y municipal, de los cuales la información disponible no permite conocer para todos el tipo de apoyos que otorgan ni su presupuesto.[78]

A nivel federal, también se crearon nuevos programas de transferencias de ingreso y se ampliaron los existentes.[79] Como se describió anteriormente, la estrategia planteada al inicio de Progresa implicaba la sustitución gradual de otros programas de transferencias monetarias y en especie, en particular los alimentarios. En el 2000, ya se habían eliminado los subsidios generalizados de la cadena maíz-tortilla y harina de trigo-pan y el de tortilla Fidelist y se habían cerrado las instituciones que los operaban: CONASUPO y Fidelist. En lo que se refiere a Diconsa, a partir de 1997 se estableció la reducción gradual del sistema con el cierre de tiendas en zonas urbanas y la eliminación de subsidios a los productos, y se conservaron las tiendas rurales solo como una opción de abasto, pero no de subsidio vía precios. Asimismo, la eliminación gradual del subsidio a la leche Liconsa y su desfase

[78]El Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social refiere 2,528 programas y acciones en el Inventario Estatal de 2014, y 3,811 en el Inventario Municipal de 2016. El Inventario Estatal 2014 permite diferenciar la forma de entrega de los apoyos (monetarios y no monetarios): 1,240 programas entregan apoyos no monetarios, 595, apoyos monetarios y 534, ambos tipos de apoyo. De 159 programas, no hay información disponible sobre cómo se entregan los apoyos. De los 595 programas que entregan apoyos monetarios, se cuenta con presupuesto ejercido solo para 148, con un monto de 7,163.3 millones de pesos (MP). De los 534 programas que entregan ambos tipos de apoyo, existe información de presupuesto ejercido para 108 programas, el cual asciende a 5,513.1 MP. El Inventario Municipal no cuenta con una variable que identifique si los apoyos de los programas son entregados de forma monetaria o no monetaria.

[79] El Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social refiere 152 programas y acciones del orden federal, 56 de los cuales entregaron exclusivamente apoyos monetarios con un presupuesto ejercido en 2016 de 266,040 MP.

como programa a nivel de localidad en la medida que se implementaba Progresa no permitiendo la coexistencia de ambos programas a nivel de localidad.

Sin embargo, en los últimos años, se han ampliado los programas de Liconsa y Diconsa en cobertura y monto de subsidio (tanto a consumidores como productores),[80] se crearon programas nuevos como el PAL, Comedores Comunitarios y Adultos Mayores 65 y más.[81] Estos programas tienen: a) diferentes poblaciones objetivo. Prospera atiende población pobre con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM) los otros que focalizan en población en pobreza lo hacen usando la línea de bienestar (LB) y Adultos Mayores focaliza por edad, no por condición de pobreza; b) distintos mecanismos de focalización como proxy de ingresos, geográfico (con diferentes criterios), autoselección, a demanda y/o una combinación de estos; c) diversos mecanismos y grados de verificación de la información socioeconómica de los hogares (Prospera es el único que levanta la encuesta en su totalidad en la vivienda); d) diferentes periodos y condiciones de recertificación, y e) distintos mecanismos de intervención, montos de transferencia y grados de participación de los beneficiarios. Por ejemplo, las transferencias se otorgan en forma monetaria (Prospera, condicionadas a acciones de salud y educación, salvo por su componente sin condicionalidad; el Programa de Empleo Temporal, condicionadas a participación en proyectos productivos; Adultos Mayores, sin condicionalidad); y Diconsa y Liconsa, a través de la instalación de establecimientos y venta de productos por debajo de su costo y precio de mercado, en los que la transferencia está en función de la capacidad de compra del hogar y de los bienes que efectivamente adquiera, sin condicionalidad. Es de señalar que existe un número significativo de población pobre que las encuestas identifican sin apoyos y también beneficiarios de estos programas en todos los deciles de ingreso.[82]

Al respecto de los otros programas de transferencias de ingreso (alimentario y no alimentario) tanto a nivel federal como local, se comenta lo siguiente con relación al POP:

- No existe un diagnóstico integral (ni inventario) que describa y cuantifique el entramado institucional de todos los programas federales y locales ni sus efectos, ni tampoco que justifique la pertinencia de contar con varios programas con objetivos

[80] Por ejemplo, en el caso de Diconsa, sus reglas de operación 2018 establecen que *"dado que la población que habita en localidades de alta y muy alta marginación padece de un acceso insuficiente a productos básicos y complementarios de calidad y su capacidad de adquirirlos es baja en función de su nivel de ingresos, el Programa de Abasto Rural […] ha establecido como su población potencial al conjunto de localidades de 14,999 habitantes o menos, catalogadas por el Consejo Nacional de Población como de alta o muy alta marginación, que en 2010 representaron un total de 84,722 localidades en las que residen aproximadamente 24.3 millones de personas"* (Sedesol, 2017b). Es de señalar que esto representa el 44% de las localidades totales del país.

[81] En 2018, el Programa de Adultos Mayores del gobierno federal tuvo un presupuesto autorizado de 39,473 MP; Liconsa, 2,951 MP; Diconsa, 2,155 MP; y Comedores Comunitarios, 3,206 MP.

[82] Rodríguez y Pasillas (2013) refieren que, en 2012, existían 3.3 millones de hogares de los dos primeros deciles que el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2012 (MCS 2012) reporta sin acceso a programas sociales, que representan el 50.6% de los hogares en esos estratos. Esta carencia de cobertura no se explicaba aún con el sub-reporte de la cobertura de los programas sociales en el MCS versus las cifras institucionales. El MCS 2012 también reporta que, aunque son progresivos, Oportunidades, el PAL, Apoyo a Adultos Mayores y Programa de Empleo Temporal tenían beneficiarios en todos los deciles de ingreso, de los cuales, en conjunto, había más de 900,000 hogares en los cuatro deciles superiores; Apoyo a Adultos Mayores es el que tiene el mayor porcentaje de beneficiarios en esos estratos (Adultos Mayores no focaliza por condición de pobreza, sino por edad).

similares, ni su diseño, temporalidad y población objetivo.[83]

- Aun cuando Prospera, Diconsa y Liconsa tienen el mismo objetivo, promover la alimentación (aunque Prospera es más amplio), no tienen la misma población objetivo ni los mismos mecanismos de focalización. Tampoco se ha evaluado con rigor metodológico el costo efectividad y los impactos redistributivos, en alimentación y nutrición (incluyendo sobrepeso y obesidad) y en los mercados, usando indicadores que permitan comparar los tres programas. De estos, solo el POP tiene evaluaciones de impacto con rigor metodológico, las de Liconsa tienen problemas metodológicos y Diconsa no cuenta con evaluaciones de este tipo.

- Montos totales de transferencias por hogar e incentivos. Dado que los programas (federales, estatales y municipales) utilizan diferentes criterios y metodologías de focalización, no es posible saber cuántas transferencias pueden recibir los hogares de los diversos programas y los efectos, entre otros, sobre las decisiones de participación laboral y la fecundidad. En 2016, las transferencias del POP representaron para el primer decil, en promedio, el 85.2% de su ingreso laboral y el 50.0% de su ingreso total, mientras que para el decil dos, el 39.3% y 24.8%, respectivamente. Si se considera el monto total de transferencias que reciben los hogares, este representó en promedio, el 110.9% del ingreso laboral de las familias del primer decil y el 65.1% de su ingreso total; En 2012, estos porcentajes fueron del 101.5% y 48.8%, respectivamente lo que muestra el incremento sustantivo en las transferencias para los hogares.

- Consistencia conceptual. No todos los programas son consistentes conceptualmente con el POP. Al respecto, es necesario recordar que uno de los aspectos más controvertidos del diseño de Progresa fue que el problema de acceso a alimentos de los pobres no radicaba en el acceso físico, sino en el monetario, y que la prevalencia de problemas de nutrición requería, necesariamente de acciones complementarias en salud (de ahí la discusión entre transferencias monetarias versus en especie). Sin embargo, a pesar de la evidencia de veintidós años, han vuelto a crecer los programas de tipo alimentario a la par del crecimiento de las transferencias monetarias.

- Varios documentos asignan al POP la responsabilidad de atenuar y/ o prevenir eventos de riesgo o emergencia sin tomar en cuenta la evidencia internacional de actuar en estos contextos con programas de rápida expansión y contracción ni considerar tampoco los otros instrumentos del gobierno para actuar en estas contingencias, como el Programa de Empleo Temporal y el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

e) Evolución y modificaciones a Progresa

El diseño de Progresa se basó en un diagnóstico amplio y en trabajo analítico riguroso.

[83] Para una valoración de los programas federales de ayuda alimentaria, ver CONEVAL (2014)

Aunque el Programa en esencia mantiene sus principios originales, ha tenido numerosas modificaciones a lo largo de estos años en objetivos, población objetivo, componentes, apoyos, montos de transferencia, condicionalidad y esquema de operación, entre otros, en su mayoría no sustentadas en un análisis riguroso ni evaluadas. Esta sección comenta los principales cambios respecto a su diseño original:

Objetivos

A partir de 2014, se incluyó en el Decreto del PEF y en las reglas de operación del Programa como objetivo expreso del POP articular y coordinar la oferta institucional a la población en pobreza: "*I. Su objeto será articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad;…. XII. Los mecanismos para asegurar la complementariedad de acciones con otros programas; para aprovechar la información y el padrón del programa para focalizar otros subsidios complementarios y no duplicarlos, y para definir la transición de beneficiarios de otros programas federales que otorgan subsidios con el mismo objetivo de evitar duplicidad.".* Asimismo, a partir de 2013 se modificó uno de sus objetivos: el de promover la nutrición por el de promover la alimentación, mismo objetivo que tienen Liconsa, Diconsa y Comedores Comunitarios. Ambas modificaciones se consideran inadecuadas.

Población objetivo

Se modificó su población objetivo para ligar la definición de pobreza extrema a las líneas de pobreza del CONEVAL, y definir dos umbrales de pobreza: uno para ser elegible y otro superior para permanecer en el programa bajo el esquema diferenciado de apoyos (EDA). Durante 2012 y 2013, el POP aplicó una focalización solo de tipo geográfico en las denominadas localidades de cobertura total con menos de 50 habitantes y de alto o muy alto grado de rezago social; incorporando a la totalidad de los hogares independientemente de su nivel de ingreso y aun cuando aplicaba cédulas socioeconómicas a todos los hogares de esas localidades. En la actualidad, tiene dos poblaciones objetivo con diferentes criterios de pobreza:

- Hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo ajustada (LBMa), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.[84]

- Hogares previamente incorporados cuyo ingreso per cápita sea mayor que la

[84] La explicación de la LBMa y la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas puede encontrarse en las reglas de operación 2016 (Sedesol, 2015), así como en las notas metodológicas disponibles en https://cn.prospera.gob.mx/swb/es/gobmx/Metodologia_de_Focalizacion_para_la_identificacion_y_permanencia_de_los_hogares.

LBMa y menor que la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas y que cuenten con menores de 12 años, integrantes de 12 a 21 años en el sistema educativo o con menor de 23 años con necesidades educativas especiales inscrito en los Centros de Atención Múltiple Laboral, o bien, alguna mujer hasta de 49 años. Estos hogares son atendidos bajo el esquema diferenciado de apoyos (EDA).

Recertificación

Aumentó el periodo de recertificación de tres años por hogar a ocho años por localidad, excepto familias con información socioeconómica levantada dentro de los últimos tres años. Ello implica que un hogar puede tener un plazo de hasta once años en el Programa para la verificación de sus condiciones, el cual se considera demasiado largo. Es de mencionar que, desde 2014, se suspendió el proceso de recertificación.[85]

Componentes y apoyos

Se han incorporado los siguientes nuevos apoyos de tipo educativo, alimentario, por edad y para actividades productivas: [86]

- Apoyos educativos. Becas y apoyo para útiles escolares para preparatoria (modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta) (2001); apoyos monetarios por completar la secundaria o el bachillerato (2003); becas a jóvenes menores de 23 años en escuelas de educación especial (2008); becas para primero y segundo grado de primaria a alumnos en localidades rurales (2012); y becas por doce meses y apoyo para transporte por diez meses a estudiantes en primer y segundo grado de licenciatura o técnico superior universitario en instituciones públicas de educación superior (2017).[87] El monto de los apoyos es mayor para el modelo urbano.

[85] La previsión cuarta de las reglas de operación de Oportunidades 2014 establece: "*El proceso de recertificación se mantendrá suspendido, en tanto el Comité Técnico de la Coordinación Nacional cuente con los elementos necesarios para determinar la temporalidad y los mecanismos óptimos de permanencia de los beneficiarios en el Programa*" (Sedesol, 2013).

[86] En 2018, Prospera tenía cuatro componentes: a) transferencias en efectivo para becas condicionadas a la asistencia regular a la escuela para menores de 18 años inscritos entre tercero de primaria y tercero de preparatoria, y en primero y segundo de primaria en las zonas rurales; jóvenes menores de 23 años con necesidades educativas especiales; apoyos para transporte y adquisición de útiles escolares; incentivos monetarios para la conclusión de la educación media superior; y becas para educación superior en instituciones públicas; b) transferencias de efectivo condicionadas a la asistencia a centros de salud. Ofrece un paquete básico garantizado de salud mediante el cual proporciona suplementos alimenticios a menores de cinco años y a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; además, imparte pláticas sobre el autocuidado de la salud, prevención de enfermedades y nutrición. Se refiere que las acciones en salud del programa se ampliaron como resultado de la universalidad del Seguro Popular para la población atendida por Prospera, lo cual les permite tener acceso al Catálogo Único de Servicios de Salud, CAUSES. Es de señalar que esta referencia en las reglas de operación asimila afiliación a acceso; c) apoyos monetarios mensuales por hogar con apoyos monetarios adicionales a las familias beneficiarias con niños de 0 a 9 años o con adultos mayores de 65 años; d) impulso a la vinculación de las familias beneficiarias con proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros.

[87] Los apoyos de educación superior se otorgan de forma bipartita con la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior.

- Apoyos por edad del integrante del hogar. Apoyo por cada miembro de 65 y más si no es atendido por el Programa de Pensión para Adultos Mayores de la Sedesol (2006), reduciendo la edad para recibir el apoyo de 70 a 65 (2015); y apoyo infantil por cada menor entre las edades de 0 y 9 (2009).

- Otros apoyos monetarios. Apoyo ligado a consumo de energía eléctrica (2007);[88] apoyo alimentario complementario para compensar el alza internacional de los precios de los alimentos (2008); apoyo especial de transición para las familias que pasan del esquema de apoyos sin corresponsabilidad al de con corresponsabilidad; y apoyo de gestión otorgado a titulares beneficiarias que funjan como vocales en los comités de promoción comunitaria. También, apoyos monetarios a instituciones para proyectos y acciones de tipo productivo, laboral, financiero, social y de becas (2016), para los cuales no se definen montos ni condiciones en las reglas de operación.

- Suplementos nutricionales. Ampliación de la entrega de suplementos a todos los niños de los tres años hasta 59 meses y eliminación de la mención en las reglas de operación que los suplementos son un apoyo en especie del Programa, dejándolos solo como una acción del componente de salud (2013). Destaca la incorporación de acciones de desarrollo infantil temprano en el componente de salud (2017).

- Coexistencia con otros programas**.** A partir de 2013, se permite la coexistencia a nivel de hogar con Liconsa, programa que tiene el mismo objetivo de Prospera, aun cuando el POP otorga transferencias de ingreso (muy superiores a las de Liconsa) y suplementos alimenticios. La página de Prospera anuncia que ahora sus beneficiarios tienen acceso a leche Liconsa y las reglas de operación de Liconsa, bajo el rubro de convenios sociales, indican que tendrán prioridad los beneficiarios de Prospera (Sedesol, 2017c).[89]

- Aumento de los montos máximos de transferencias por hogar.

- Mecanismo de indexación. Actualización de los apoyos con base en la variación de los índices asociados a las LBM (rural y urbana).

Condicionalidad

- Se crea un esquema de apoyos sin condicionalidad como resultado de la absorción del PAL por el POP (2016). Así, el programa ahora tiene dos esquemas de apoyo: con corresponsabilidad, en el cual la cobertura y capacidad de atención de los servicios de educación y salud permite operar de manera simultánea los componentes educativo, de salud y alimentario, y sin corresponsabilidad, donde los servicios no tienen esta capacidad, y se entregan los apoyos alimentarios, de

[88] Esta transferencia se sumó a la alimentaria en 2012.
[89] Ver https://www.gob.mx/prospera/articulos/en-prospera-celebramos-nuestro-4-aniversario?idiom=es/Reglas de operación de Liconsa 2018, inciso 3.4.2, en Sedesol (2017c).

vinculación y educación superior sin ninguna corresponsabilidad.

- Corresponsabilidad. Los apoyos alimentarios, alimentario complementario e infantil están sujetos al cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad en salud. El apoyo a adultos mayores está sujeto a la asistencia a citas médicas semestrales. La entrega de las becas de primaria y secundaria está condicionada a la inscripción y asistencia escolar. Las becas de educación media superior están sujetas a la inscripción y permanencia escolar y solo se condiciona el apoyo del último mes a la asistencia de talleres comunitarios para el autocuidado de la salud (el monto de ese mes se asigna proporcionalmente al número de talleres a los que asistió el becario).

- Flexibilización para la acreditación de la corresponsabilidad en salud. La corresponsabilidad de asistencia a los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud puede exentarse en: a) 20 condiciones diferentes, entre ellas, aplicación de prueba de evaluación del desarrollo infantil temprano o menor con malnutrición que se recupera (Sedesol, 2017a);[90] b) cuando las titulares beneficiarias tengan un empleo formal; y c) por los tutores comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) del verano, a quienes se les exenta de la corresponsabilidad todo el año. Además, los becarios de educación media superior pueden tomar en línea los talleres de autocuidado de la salud y la participación en el grupo de adolescentes promotores de salud y en los Centros de Atención Rural al Adolescente (CARA)del IMSS Prospera se acredita como corresponsabilidad.

Modelos y esquemas de operación

Se crearon tres esquemas adicionales: a) Esquema Diferenciado de Apoyo (EDA), como una forma de transición para los hogares que en la recertificación no cumplían con los requisitos para la incorporación, sin establecer un tiempo de permanencia máxima de los hogares en este esquema. El EDA otorga apoyos solo para becas en secundaria y preparatoria (ya no en primaria), apoyos alimentarios y adultos mayores; b) modelo urbano con apoyos mayores que en la parte rural; y c) modelo integral de inclusión productiva.

Es de señalar que, en 2014, en el marco del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, "*con el propósito de contribuir a que las familias beneficiarias cuenten con acceso físico y económico a los alimentos"*, se estableció que Progresa (y el PAL) podían sustituir la transferencia monetaria equivalente a los apoyos alimentario y alimentario complementario por la tarjeta SIN Hambre para la compra de productos alimenticios en Diconsa (incluyendo leche Liconsa). Lo anterior implicó el condicionamiento a que esas transferencias se pudieran usar solo en las tiendas Diconsa y en los productos que ahí se venden, esquema que se eliminó a finales de 2017.

[90] Para las excepciones, ver el inciso 3.8.3 de las reglas de operación de Prospera 2018 (Sedesol, 2017a).

Componentes de vinculación productiva, laboral, financiera, social y de becas

A partir de 2016 se crearon estos componentes que incluyen, entre otros, a) acompañamiento y asistencia técnica para desarrollar proyectos productivos (individuales o colectivos), acceder a programas de fomento productivo y generación de ingresos, así como acciones conjuntas con instituciones de gobierno, privadas y de la sociedad civil para el desarrollo y la consolidación de proyectos productivos;[91] b) fomento del acceso a acciones y programas del sector público y privado de becas, capacitación y empleo, y a los que faciliten el acceso a los derechos sociales; y c) facilitación del acceso en condiciones preferenciales a servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.[92] Las reglas de operación 2018 establecen que Prospera podrá otorgar apoyos monetarios de manera directa a instituciones para estos propósitos.

Marco institucional

Además de las instituciones que estaban en el origen (SHCP, Secretaría de Salud, SEP, Sedesol e IMSS), ahora participan la Sagarpa, la Secretaría de Economía y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Los titulares de todas estas instituciones suscriben las reglas de operación de Prospera y conforman el Consejo de la Coordinación Nacional y el Comité Técnico.[93] La participación de la Secretaría de Salud es a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular). El programa se circunscribe en el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, así como en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Además, las reglas de operación disponen que la Coordinación Nacional articulará sus acciones con la Secretaría de Economía, STPS, Sagarpa, Sedesol, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Financiera Nacional de Desarrollo y SHCP para impulsar la inclusión productiva de las familias beneficiarias.

Por otro lado, las reglas de operación se simplificaron y, para normar la operación, se han emitido diferentes instrumentos, como lineamientos operativos, criterios normativos y un reglamento interno de órganos colegiados de la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, lo que se considera le resta transparencia al programa. Cabe señalar también la creación de comités comunitarios en todas las localidades con funciones de planeación, gestión, verificación y seguimiento.

---

[91] Las reglas de operación de Prospera 2018 establecen que "*las Delegaciones Estatales deberán seleccionar preferentemente entre los beneficiarios que habiten en los Polígonos de Violencia y Delincuencia definidos en sus entidades, conformar los grupos de trabajo con el mayor número integrantes beneficiarios del Programa, impulsar la implementación de proyectos integradores que fomenten la creación de cadenas de valor en la región y dar seguimiento a los proyectos productivos implementados y a los que fueron registrados pero que no recibieron apoyo por parte de los programas federales, tanto para su mejora a través de las instancias de apoyo técnico, como para ingresarlo en futuras convocatorias" (*Sedesol, 2017a, inciso 4.6).

[92] Las reglas de operación 2018 señalan que "en el caso de la contratación de planes de ahorro programado, seguro de vida, créditos y beneficios adicionales, derivados de esta estrategia de inclusión financiera, las beneficiarias y los beneficiarios domiciliarán el pago de estos servicios a la cuenta bancaria donde se les depositan las transferencias monetarias bimestrales" (Sedesol, 2017a, inciso 4.5).

[93] El Consejo de la Coordinación Nacional es el máximo órgano consultivo y de coordinación. El Comité Técnico es un órgano de apoyo de la Coordinación Nacional. El IMSS solo participa en el Comité Técnico.

Esquema de monitoreo y evaluación

Se estableció un El Programa Anual de Evaluación. Además, el POP tiene dos tipos de indicadores de monitoreo y resultados: uno asociado a la matriz de indicadores para resultados (MIR) y otro, a los Puntos Centinelas, a los cuales se les han ido añadiendo indicadores.[94]

Al respecto de todas estas modificaciones, se destaca con preocupación lo siguiente:

i. Acceso a salud. El PAL, creado en 2004, se convirtió en un esquema sin corresponsabilidad de Prospera, debido a la imposibilidad del sector salud para certificar que puede prestar las acciones de salud preventiva del POP, ni siquiera con Caravanas de Salud. Ello es inconsistente con las cifras oficiales de acceso a la salud (que equiparan afiliación con acceso), con lo referido por Prospera, en el sentido de que la totalidad de sus beneficiarios tienen cobertura del Seguro Popular, y con los indicadores de Puntos Centinela, los cuales reportan que ya, en 2016, el 81.4% de los hogares beneficiarios del esquema sin corresponsabilidad estaban registrados en la misma unidad de salud para Prospera y Seguro Popular. Ello implica, de forma muy preocupante, que la mayoría de estas 575,000 familias están registradas en una unidad de salud, tienen Seguro Popular y, sorprendentemente no se les pueden otorgar las acciones de salud preventivas del POP, que son de periodicidad baja. Los indicadores del programa no incluyen número de localidades y población sin certificación de acceso a salud, ni tampoco número de hogares que pasan del esquema sin al de corresponsabilidad.

ii. Corresponsabilidad en salud. La flexibilización creciente de la corresponsabilidad en salud del Programa para adolescentes, adultos y adultos mayores (y la eliminación de facto como población objetivo de hogares sin hijos o mujeres en edad reproductiva), en un contexto de un crecimiento significativo de las enfermedades crónicas degenerativas, embarazos en adolescentes y adicciones, todas las cuales tienen y tendrán serias y crecientes implicaciones de calidad de vida y económicas para el sistema de salud y los hogares. Asimismo, el establecimiento de esquemas de excepción, lo que, seguramente, complica el seguimiento y la adecuada certificación de la corresponsabilidad.

iii. La falta de sustento analítico para la creación de la mayoría de los nuevos apoyos y la escasa evaluación de los nuevos componentes y sus impactos; por ejemplo, el establecimiento de las becas de primero y segundo de primaria cuando se registran indicadores casi al 100% de inscripción en estos grados, o bien, el apoyo de

[94] Los indicadores de la MIR 2018 pueden consultarse en https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/matriz/mir2018/Resumen_Narrativo_PASH_2018.pdf. Los indicadores de Puntos Centinela del modelo de seguimiento operativo se encuentran en http://www.puntoscentinela.mx/puntos-centinela.php. Las reglas de operación 2018 refieren que los indicadores se integran a partir de encuestas aplicadas a beneficiarios y personal de las unidades de servicio, así como de los sistemas de información institucionales, y sus resultados se presentan en las reuniones bimestrales de los comités técnicos estatales y se publican en el sitio de internet institucional del Programa. Los últimos disponibles en la página de internet corresponden a 2016.

cumplimiento de ciclo escolar. Es de señalar también la lentitud en la toma de decisiones aun para cuestiones críticas y consensuadas, como el cambio de fórmula de los suplementos nutricionales para mejorar su impacto o la definición de acciones en desarrollo infantil temprano.

iv. La identificación del POP como "la principal estrategia del Gobierno Federal para combatir la pobreza en México" (Teruel, Arenas y Flores, 2017: 3). El crecimiento en objetivos y responsabilidades del programa y la incorporación de los componentes productivos, laborales, financieros y de derechos sociales, lo que lo convierte, de facto, en el eje del combate a la pobreza y el responsable de articular acciones para esta población, además de asignarle responsabilidades dentro de la Estrategia contra la Violencia y la Delincuencia. Como lo señala el CONEVAL (2018), estos componentes se salen de la lógica del programa, no tienen responsabilidades claras ni acciones concretas, y dejan la definición de las acciones a nivel local y de forma paralela a las acciones de salud y educación, sin que, además, haya recursos presupuestarios asignados a los nuevos componentes. Lo anterior parece querer suplir, a través del POP, lo que debe ser una estrategia de combate a la pobreza y la coordinación entre secretarías. Lo anterior no solo no debe ser la responsabilidad del Programa, sino que además distrae recursos y atención de una operación complicada y aún con retos significativos para mejorar el capital humano de los pobres lo cual es el foco del POP. Es de destacar que la escala del POP siempre es una tentación para subir otro tipo de apoyos y alcanzar metas de cobertura en estos de forma rápida.

v. La coexistencia con otros programas. La coexistencia con Liconsa y la modificación de su objetivo de promover la nutrición a promover la alimentación son cambiosque se consideran inadecuados, dado que el programa busca, con la sinergia entre su componente de alimentación y salud, mejorar el estado de salud y de nutrición, y no solo transferir ingresos y aumentar su consumo alimentario.

vi. La ausencia del uso de la información generada por el POP por otras instituciones y niveles de gobierno.

f) Otras modificaciones institucionales

Entre otras modificaciones institucionales desde que se creó Progresa, están las que tienen que ver con una mayor transparencia y evaluación de los programas sociales; se destacan las siguientes por su relación con el POP:

- A partir del Decreto del PEF 1997, se estableció que los programas que otorgaran subsidios tuvieran criterios claros de población objetivo, focalización y de medición de sus resultados.[95]

[95] Para ello, se incluyó un capítulo sobre subsidios y transferencias que estableció, entre otros, que los subsidios debían orientarse hacia actividades prioritarias y sujetarse a criterios de selectividad, transparencia y temporalidad. Asimismo, la obligatoriedad de que los programas que otorgan subsidios tuvieran que identificar claramente su población objetivo; contar con mecanismos de operación que garantizaran que los recursos llegaran a estos; incorporar mecanismos periódicos de evaluación y monitoreo que permitan ajustar las

- A partir del PEF 1999, se avanza en transparencia y homologación de criterios al establecer adicionalmente la obligatoriedad de que los programas que otorguen subsidios tengan reglas de operación públicas, las cuales deben ser aprobadas por la SHCP (1998, artículos 68 y 73).

- En 2004, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México y la creación del CONEVAL, como instancia con autonomía técnica y de gestión, con atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. El CONEVAL es el organismo que establece los lineamientos para evaluaciones de desempeño y de impacto de los programas sociales.[96] Aun cuando en febrero de 2014 este se elevó a órgano constitucional autónomo, a la fecha no se ha emitido la ley respectiva que lo concrete.

- En 1996, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) estableció el Sistema de Evaluación del Desempeño.

- Medición multidimensional de la pobreza con criterios claros y objetivos. La LGDS estableció que la medición debería hacerse con base en la información que generara el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante diferentes indicadores. Los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la **pobreza** fueron publicados en 2010 (CONEVAL, 2010).

- La Sedesol creó el Sistema de Focalización de Desarrollo con un Cuestionario Único de Información Socioeconómica, el cual es usado por los programas de esa secretaría. Este no es un sistema de focalización único, ya que Prospera aplica un cuestionario mayor. Al respecto, sorprende que, siendo el POP el programa más progresivo de la Sedesol, a la fecha no se use su mecanismo de focalización para integrar un padrón único de beneficiarios.

- En estos veinte años se ha generado una vasta literatura y evaluaciones sobre los resultados de programas de transferencias condicionadas en otros países surgidos a partir de Progresa.

Puede afirmarse que estos cambios han generado mayor transparencia en los programas e información sobre su desempeño y resultados, los que, desafortunadamente, han retroalimentado muy poco el diseño de los programas, la asignación presupuestaria y la congruencia y consistencia de los esfuerzos.

Respecto a la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, su medición con métodos objetivos y transparentes es un gran avance y provee de información valiosa sobre

---

modalidades de su operación o decidir sobre su terminación; asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos, y reducir gastos administrativos; y, procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden (SHCP, 1996, artículo 63).

[96] La totalidad de las evaluaciones de desempeño y de impacto de los programas sociales que han sido solicitadas o realizadas por el CONEVAL pueden consultarse en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx.

los rezagos a nivel nacional y por entidad federativa; sin embargo, tiene limitaciones y puede llevar a interpretaciones equivocadas para el diseño de políticas sociales. Su metodología combina ingreso per cápita y presencia de carencias sociales, 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.

En el cuadro II-1 se comentan en particular, por su relevancia para la cuantificación del avance real del país en el combate a la pobreza y para el diseño y la evaluación de políticas públicas, incluyendo Progresa, los indicadores de ingreso y carencias de acceso a la salud, a la alimentación y a la seguridad social.[97]

Cuadro 0-1. Comentarios sobre indicadores específicos de la medición multidimensional de la pobreza

Indicador	Comentarios
Ingreso corriente total per cápita Objetivo: "identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requieren". Se definen dos líneas: ➢ Línea de Bienestar (LB): identifica "a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias)" ➢ Línea de bienestar mínimo (LBM): identifica "a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada" (CONEVAL, 2010, p. 40) Pobreza extrema: población con un ingreso tan bajo (definido por la LBM) que, "aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana" y que, además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales (CONEVAL, 2010, pp. 25 y 26)	A partir de estas definiciones, se ha tomado la LBM como símil de la capacidad de los hogares de poder obtener una canasta alimentaria adecuada o que cubre sus requerimientos mínimos alimentarios, lo que se considera incorrecto por lo siguiente: • La LBM se mide con una canasta alimentaria de un conjunto de productos que recoge el MCS-ENIGH a precios promedio. La medición supone que todos los hogares consumen esa canasta y a esos precios • De ser correcta la interpretación de que todos aquellos debajo de la LBM no cubren sus requerimientos mínimos alimentarios, se observarían problemas de desnutrición en todos esos hogares. Sin embargo, no todos los hogares pobres, ni siquiera aquellos debajo de la LBM, tienen problemas de desnutrición, anemia o reportan inseguridad alimentaria o carencia alimentaria, aunque sí hay mayor prevalencia de esos indicadores en los deciles más bajos
Carencia de acceso a la alimentación Definición: hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. Medición: uso de una escala de seguridad alimentaria con cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada, leve y seguridad alimentaria CONEVAL (2010) señala que "aun cuando cualquiera de estos niveles de inseguridad alimentaria implica una restricción relevante para disponer de acceso a la alimentación, existen	La inseguridad alimentaria se ha usado como símil de "hambre" de forma equivocada, ya que: • La inseguridad alimentaria se mide por ocurrencia de un solo evento en los últimos tres meses, incluyendo poca variedad de alimentos, basada en la propia percepción del encuestado. El cuestionario no identifica frecuencia de la ocurrencia • La correlación de la medición de la inseguridad alimentaria con el ingreso, aunque es

[97] Para las definiciones de esta sección, se usó información del CONEVAL (2010). Para una explicación más amplia, ver Rodríguez y Pasillas (2013).

Indicador	Comentarios
diversos factores culturales y contextuales que pueden dificultar la comparación del grado de seguridad alimentaria entre hogares". El mismo texto también indica que "las escalas de seguridad alimentaria evalúan aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de estos, e incluso las experiencias de hambre"	negativa, es muy baja, observándose inseguridad alimentaria en todos los deciles • No todos los hogares pobres con ingresos por debajo de la LB o la LBM o en pobreza extrema tienen inseguridad alimentaria, aunque los porcentajes de hogares con carencia alimentaria son más altos en los deciles más bajos[98] • Al relacionar la inseguridad alimentaria con indicadores de desnutrición, ni siquiera en los hogares identificados con inseguridad severa se observan problemas de desnutrición generalizados Esta interpretación equivocada puede llevar a acciones de emergencia de dotación de alimentos frecuentemente altos en contenido energético, cuando en el país coexisten en las mismas poblaciones, incluso en los deciles más bajos y en las que reportan inseguridad alimentaria, problemas de desnutrición con sobrepeso y obesidad. Por ello, se considera que el diseño de política pública debería atender más un concepto de seguridad nutricional
Carencia de acceso a la salud Definición: cuando una persona "no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados"	El acceso se mide como la población que declara estar afiliada a la seguridad social o al Seguro Popular y no aquella que cuenta con acceso efectivo a los servicios (ni siquiera físico). Por ello, aunque se reportan avances en la reducción de la carencia de salud resultado de una mayor afiliación al Seguro Popular, ello no necesariamente se tradujo en un mayor acceso efectivo a la salud, como se abordó en la sección sobre acceso efectivo a los servicios de salud Para determinar el acceso efectivo a la salud, se requieren indicadores complementarios, entre otros, de acceso físico, calidad de los servicios y gasto de bolsillo y catastrófico[99]
Carencia de acceso a la seguridad social Definición: población • ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Afore • ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de seguridad social y SAR o Afore	La definición incluye acceso a "condiciones o prestaciones" de calidades y contenidos muy diferentes. Considera que una persona tiene acceso a la seguridad social si está afiliado o es pensionado de la seguridad social, y también si solo tiene una pensión no contributiva (como la de la Sedesol o la de la Ciudad de México). En el primer caso, el afiliado tiene prestaciones económicas (accidentes y enfermedades laborales y no laborales, cesantía y vejez y maternidad), médicas y sociales. En lo

[98] Rodríguez y Pasillas (2013) describen algunas limitaciones de la medición de carencia de acceso a la alimentación basada en la aplicación de escala de seguridad alimentaria, como son: a) baja correlación negativa (aunque significativa) con el ingreso per cápita, por lo que el 27.2% (7.6 millones de personas) con esta carencia tienen ingresos por arriba de la LB; y b) aun en hogares con inseguridad severa, solo en el 17.2% se observa talla baja para la edad; en tanto, en los que hay seguridad alimentaria, la tasa es del 10.8%.
[99] Propuestas específicas de indicadores pueden consultarse en Muñoz (2012).

Indicador	Comentarios
• sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social • de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores	relacionado con las prestaciones económicas, la afiliación a la seguridad social asegura un porcentaje de su ingreso laboral mientras el trabajador se encuentra incapacitado o durante la maternidad. Así, la protección que ofrece la seguridad social para eventos de salud y de protección al ingreso es sustantivamente diferente a la que provee la condición de tener una pensión no contributiva

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez y Pasillas (2013).

5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- El programa Progresa tuvo un diseño basado en evidencia e innovador a nivel mundial para atender la pobreza de manera integral, al atacar una de sus causas estructurales, la baja inversión en capital humano, a través de apoyos complementarios de educación, salud y alimentación, al mismo tiempo que atiende los requerimientos de corto plazo de apoyo al ingreso. El Programa ha sido sujeto de múltiples evaluaciones que muestran impactos significativos y positivos atribuibles a su intervención, en educación, salud, nutrición y calidad y cantidad de la dieta de los beneficiarios, así como una sustantiva redistribución del ingreso. Son estos resultados los que han sustentado la continuidad del POP y el surgimiento de programas similares en otros países.

- Los impactos del POP, aunque significativos, se han visto limitados entre otros, por los siguientes aspectos, unos atribuibles al Programa mismo, pero otros, en su mayor parte, imputables al marco institucional y macroeconómico fuera de su esfera:
    - El aumento de cobertura, componentes, tipos y montos de apoyos del programa, así como la flexibilización de las condiciones de corresponsabilidad, sin un diagnóstico que sustente la mayoría de estos cambios ni haberse sujetado a una evaluación posterior. El Programa también ha asumido responsabilidades de coordinación de acciones de combate a la pobreza además de la responsabilidad de acciones de tipo productivo, laboral y financiero. La ampliación de componentes y la flexibilización de corresponsabilidades complican su operación y le restan enfoque a un programa de por sí complejo en su instrumentación. Por otro lado, no ha incorporado los nuevos riesgos, en particular del nuevo perfil epidemiológico, y tiene un esquema deficiente de monitoreo que permita detectar y resolver problemas de operación de las instituciones participantes de forma rápida y adecuada.

    - La baja cobertura, acceso efectivo y heterogeneidad en la calidad de los servicios de salud han limitado el impacto potencial del POP en uno de sus objetivos fundamentales: mejorar el capital humano de los pobres. También tiene efectos negativos en el gasto en salud de los hogares. Es preocupante

que hogares beneficiarios del programa afiliados al Seguro Popular estén bajo un esquema “sin corresponsabilidad”, porque el sector salud no puede certificar que se les puedan otorgar educación para la salud y las acciones preventivas que prevé el POP (en un esquema de por sí laxo), sin que haya un diagnóstico público sobre la falta de acceso efectivo a la salud, a nivel localidad y de población.

- Las deficiencias en calidad en educación implican que la progresión en grados no se traduzca necesariamente en mayores y mejores habilidades. Asimismo, la falta de esquemas apropiados para jóvenes que tienen años fuera del sistema escolar no promueve su reincorporación a la escuela.

- La ausencia de una política de superación de la pobreza consistente, congruente y de largo plazo que asigne responsabilidades y metas claras a las diferentes secretarías y programas. El rol de coordinar las acciones de combate a la pobreza no puede ser asumido por el POP ni por cualquier otro programa institucional. Asimismo, la vasta información generada por el Programa sobre las condiciones de las familias pobres y sus comunidades, como resultado de su proceso de focalización y evaluación y la de otros como el CONEVAL, se ha usado muy poco en la planeación, mejora, modificación o terminación de otros programas y políticas de la Sedesol y de las instancias federales y locales para mejorar su eficiencia, impacto y complementariedad de los esfuerzos.

- El crecimiento en cobertura y apoyos de otros programas alimentarios y de transferencia de ingresos (federales y locales), algunos de los cuales tienen también a los pobres como población objetivo, permitiendo su coexistencia entre ellos y con el POP. Aunque no se tiene un diagnóstico de todo este entramado institucional y se desconoce su impacto sobre participación laboral, puede afirmarse, con la información disponible, que ha crecido la dispersión, duplicidad de esfuerzos y costos administrativos asociados. Es de destacar que los programas alimentarios de la Sedesol no son consistentes conceptualmente con Progresa, en particular en lo relativo a la importancia de la complementariedad con acciones de salud para superar las condiciones de nutrición de la población, ya que el problema de acceso a alimentos de los pobres es económico y no de abasto o acceso físico. Además de los efectos negativos que estos programas pueden tener sobre los mercados y las oportunidades de ingreso y empleo a nivel local.

- El lento crecimiento económico y la baja productividad se han manifestado en baja creación de empleos formales y bajos salarios, lo que limita las posibilidades de que el mayor capital humano de los beneficiarios de Progresa se traduzca en mayores ingresos laborales.

- En estos veinte años han mejorado los indicadores de bienestar de la población en general y de la más pobre, y Progresa ha contribuido de forma significativo a ello. También se han tenido importantes avances en materia de transparencia y evaluación de las políticas sociales y en el marco institucional. Sin embargo, las condiciones de pobreza de una parte significativa de la población mexicana siguen siendo un problema grave. A la fecha, no se ha podido asegurar un mínimo de bienestar para toda la población y subsisten las motivaciones esenciales que dieron origen a Progresa. Los hogares pobres, desafortunadamente, requieren todavía tanto de apoyos al ingreso en el corto plazo como de mejora en sus condiciones de salud, nutrición y educación para, por sí mismos, poder superar sus condiciones y, así, romper la transmisión de sus condiciones de una generación a otra.

- Sin duda, la operación y numerosos elementos del diseño del POP pueden y deben mejorarse de forma rápida, enfocándose en sus objetivos principales - la redistribución de ingreso y el aumento del capital humano de los hogares pobres-, manteniendo siempre la corresponsabilidad de los hogares para la superación de sus condiciones. Pero lo que hay que tener claro es que el Programa no es suficiente para la superación de la pobreza en la que están muchos hogares y nunca se planteó que lo fuera. Al respecto, avanzar en un piso de bienestar no es tarea exclusiva de una secretaría y menos de un solo programa. La Sedesol no puede ser la única responsable de la pobreza ni el POP, el principal programa.

  Se requieren, necesariamente, acciones integrales y de largo plazo que incluyan un acceso efectivo a servicios de salud y de educación de calidad, un entorno de hogar y de comunidad con infraestructura mínima, y oportunidades de ingreso y empleo. Por parte de los hogares, se requiere de su corresponsabilidad, cuidando su alimentación y su salud, modificando sus conductas de riesgo, enviando a sus hijos a la escuela de forma regular, teniendo un entorno familiar que fomente el cuidado, el respeto y la superación personal de cada uno de sus miembros, y participando de modo activo en el mercado laboral. También, un mayor crecimiento económico y un aumento en la productividad que permitan traducir el mayor capital humano de los pobres en mejores oportunidades de empleo y salarios más altos.

- Solo con políticas efectivas, eficientes y consistentes en diferentes dimensiones basadas en evidencia, que otorguen un piso de bienestar y generen los incentivos correctos y con un contexto macroeconómico que produzca mayores oportunidades de empleo, podremos avanzar de forma efectiva en la disminución de la pobreza. El diseño y la operación de los programas debe basarse en evidencia. Los programas deben ser operados con total transparencia y sin asociación a motivaciones políticas. El POP es una parte de esta estrategia, pero el enfoque debe ser integral y horizontal.

  Este capítulo y otros estudios y evaluaciones del POP y de diferentes programas y estrategias del gobierno federal han señalado los principales retos en los que debe

avanzarse y han emitido numerosas recomendaciones. Se menciona aquí, por su importancia, solo lo relativo al acceso efectivo a la salud.

- Es fundamental avanzar como prioridad en la agenda pública en un mayor acceso efectivo a los servicios de salud, mejorando la accesibilidad, calidad y protección financiera, empezando por fortalecer los servicios de salud pública y de atención primaria, los cuales brindan el 85% de todos los servicios del sector salud y son las acciones más costo-efectivas.[100] Para tener una clara evaluación de los retos y avances en este sentido, se deben establecer criterios públicos y objetivos sobre acceso efectivo a la salud y publicar los resultados por localidad y número de población.

  Asimismo, es importante salir de este falso discurso en el sentido de que afiliación al Seguro Popular es un símil de acceso, y hacer esta diferenciación en las mediciones de la pobreza multidimensional del CONEVAL. En lo que se refiere al POP, debe establecerse una estrategia de atención a la población beneficiaria hoy sin certificación de acceso a fin de otorgarles en el muy corto plazo las acciones en salud del Programa, con metas por localidad.

  Respecto al perfil epidemiológico del país, se destacan cuatro condiciones de prevalencia y costo creciente para el sector salud y la sociedad, en los cuales no se tiene todavía intervenciones efectivas y que requieren estrategias generales interinstitucionales (por existir en todos los grupos socioeconómicos) como específicas para la población pobre (por su mayor prevalencia y costos asociados): la coexistencia de desnutrición con sobrepeso y obesidad (SOB), y el crecimiento de SOB y su asociación con el incremento de enfermedades crónicas como hipertensión y diabetes aun en edades tempranas; la problemática generalizada de anemia; el crecimiento en adicciones, violencia, enfermedades sexuales y embarazo en adolescentes; y la multimorbilidad y dependencia de adultos mayores.

Termino con las siguientes reflexiones generales. A veinte años de su inicio, las evaluaciones del POP y las de otros programas similares de transferencias de ingreso condicionadas en el mundo, así como la extensa literatura que se ha generado, muestran que este tipo de programas son un componente importante de las estrategias de combate a la pobreza de los países y que tienen impactos significativos sobre el bienestar de los más pobres. Este capítulo partió de la premisa de que el análisis de este tipo de programas debe considerar, necesariamente, la estrategia en su conjunto, los diferentes esfuerzos que la componen, los programas complementarios y el contexto macroeconómico.

También, dado el proceso que se siguió para sustentar Progresa, basado en evidencia y con gran transparencia en sus motivaciones, era importante saber si a partir de Progresa esta había sido la práctica común para las modificaciones tanto al Programa mismo como a otros. La respuesta no es muy halagüeña: a pesar de numerosos esfuerzos

[100] Para propuestas en este sentido, ver Muñoz (2012) e INSP (2018).

presupuestarios y humanos, del acceso a mayor literatura y evidencia nacional e internacional, y del talento y las buenas intenciones de muchos actores, el proceso de toma de decisiones de políticas públicas, en particular las sociales, no ha mejorado sustantivamente en veinte años. Como resultado tenemos un entramado institucional de esfuerzos de los tres niveles de gobierno no todos basados en evidencia y con creciente opacidad, duplicidad e inconsistencia y también desafortunadamente con mayor asociación y manipulación política.

Así, aunque importantes, los esfuerzos realizados a la fecha en diferentes ámbitos han tenido un menor impacto que el que hubiera podido alcanzarse. Existe un gran espacio para, con los mismos recursos, tener políticas más efectivas y eficientes, que respondan a los retos del México del siglo XXI y apoyen de mejor manera la participación responsable -personal, familiar, social y laboral- de toda la población incluyendo a aquella en pobreza para avanzar de modo sustantivo y decidido en un México más justo y más próspero con mejores condiciones para todos.

El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano

Enrique Valencia Lomelí
Máximo Ernesto Jaramillo Molina

Semblanza de los autores:
Enrique Valencia Lomelí es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de París 7 en Francia. Es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara y coordinador del doctorado en Ciencias Sociales de esta misma universidad.
Máximo Ernesto Jaramillo Molina es candidato a doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología en El Colegio de México.

Citación sugerida:
Valencia Lomelí, Enrique y Jaramillo Molina, Máximo Ernesto (2019). El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar el papel de Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) en el régimen de bienestar (RB) mexicano y, en especial, en la acción de bienestar por parte del Estado articulada en el sistema de protección social (SPS).

El debate se centra en los RB dentro de la variedad de capitalismos. Esping-Andersen (1990) trabajó, fundamentalmente, con economías desarrolladas y, después de su propuesta analítica, se ha generado un importante debate teórico y analítico sobre la heterogeneidad de los regímenes latinoamericanos (Mesa Lago, 2005; Filgueira, 2005; Barba, 2003; Barba, 2007; Wood & Gough, 2006; Martínez, 2008); Barrientos, 2009; Pribble, 2011; Bizberg, 2012 y Cruz-Martínez, 2017), que, en buena parte, ha retomado los estudios históricos de Mesa (2000, 2005) sobre la seguridad social (SS). Con base en esta tradición de estudios históricos e institucionales, se han construido diversas caracterizaciones de lo que se puede llamar constelación de grandes acuerdos sociales para construir el bienestar en América Latina. En esta contribución se aborda la caracterización del RB mexicano en el marco de las diversas constelaciones propuestas en la literatura internacional y de las modificaciones que ha implicado la incorporación del POP.

Un RB incluye al Estado, pero va más allá de este. El bienestar es una construcción social producto de la interacción entre hogares, mercados, comunidades y Estado, de la que resulta un conjunto (régimen) de reglas, instituciones e intereses estructurados (Esping-Andersen, 1990; Wood & Gough, 2006). Especialmente con referencia a las sociedades europeas, se suele incluir al Estado de bienestar en los regímenes correspondientes; sin embargo, en las sociedades con Estados de bienestar incompletos o inexistentes, como es el caso en buena parte de América Latina, la mirada debe ser más amplia. “Puede haber política social sin estados de bienestar, pero no al revés” (Esping-Andersen, 2000: 51). Las instituciones estatales del bienestar en estas sociedades latinoamericanas no embonan de modo necesario con la caracterización de un Estado de bienestar; por ello, es pertinente incluir en el RB, además de los hogares, mercados y comunidades, las acciones estatales (políticas sociales) dirigidas a enfrentar los riesgos sociales.

Las políticas sociales pueden comprenderse como la “gestión pública de los riesgos sociales” (Esping-Andersen, 2000: 51). No todos los innumerables problemas o amenazas de los individuos (y sus colectividades) constituyen riesgos sociales;[101] estos son aquellos acontecimientos que “comprometen la capacidad de los individuos a asegurarse a sí mismos su independencia social” (Castel, 2003: 25). Ahora bien, este riesgo individual se convierte en “social” cuando “tiene consecuencias colectivas” y “se halla en juego el bienestar de la sociedad”; cuando “la sociedad los reconoce como merecedores de atención pública”; cuando “se originan en fuentes que escapan al control de cualquier individuo” y

[101] No se trata de una simple amenaza aleatoria, sino “previsible” y que puede ser enfrentada con un seguro colectivo, de apoyo recíproco, mutual (Castel, 2003: 59), que puede ser identificada por sus “recurrencias empíricas”, por brechas y vulnerabilidades de “categorías de población definidas” (Cecchini, Filguera, Martínez y Rossel, 2015: 34).

pueden clasificarse en “riesgos de clase”, “riesgos de trayectoria vital” y “riesgos intergeneracionales”.

A esta estructura clásica de riesgos sociales, Cecchini y otros (2015: 37) añaden los “riesgos coyunturales” ante crisis económicas, mientras que el CONEVAL (2013: 19) suma los riesgos ante “eventos catastróficos” o desastres que son resultado de fenómenos naturales. Las sociedades tienen riesgos sociales comunes, aunque cada una tiene su propia estructura de riesgos de acuerdo con procesos específicos demográficos, económicos y sociales. A más desarrollo del RB, corresponderá una mayor inclusión de riesgos sociales reconocidos por la sociedad y enfrentados en conjunto con el Estado y los mercados. ¿Cómo se ha desarrollado el SPS y cuáles han sido los principales riesgos asumidos en él? ¿Cuál fue el papel del POP en este marco histórico?

El conjunto de acciones públicas para enfrentar estos riesgos sociales se denomina SPS, e incluye desde las acciones típicas de la seguridad social hasta las de programas diversos frente a la pobreza y otros más de la asistencia social.[102] Así, este trabajo se pregunta en especial acerca del POP en el marco del SPS mexicano. El foco de atención no es el POP aislado ni ahistórico, sino un balance del SPS mexicano y el papel jugado por el POP en él. La incorporación del POP ¿generó algún cambio relevante en el SPS?, ¿se reconocieron más riesgos sociales en forma colectiva?; si la respuesta es positiva, ¿cuál fue el grado de reconocimiento?

Es preciso tomar en cuenta que el concepto de SPS es entendido de diversa manera en la literatura internacional. En síntesis, se pueden encontrar tres grandes enfoques que se distinguen, entras otras cuestiones, por la escala de análisis. En una primera aproximación (institucionalista estructuralista), de escala más general, la protección social es considerada como la confluencia del orden no solo social, sino también del económico y el político; en este enfoque, un SPS garantiza “las condiciones de reproducción de una población, tanto para la actividad económica como para el poder político” (Boyer, 2016: 186).

En una segunda aproximación, de una escala intermedia, la protección social se vincula al “Estado social”, que opera como un “reductor de riesgos” (Castel, 2003: 32); en la misma escala puede incluirse la aproximación institucionalista histórica de Esping-Andersen (2000) acerca de las acciones de protección del conjunto de políticas sociales para enfrentar los riesgos sociales, vinculadas a las acciones de bienestar de los hogares, mercados y comunidades. Estas políticas serán diferenciadas de acuerdo con los RB: desde las universalistas, las centradas en la SS y las residuales o focalizadas. Castel (2003: 69) incluye también en esta escala no solo a la clásica SS europea, sino también a las acciones públicas “dirigidas a los dejados de lado por las protecciones clásicas [ligadas al empleo]”.[103] Se podría sintetizar esta mirada “intermedia” como la acción global del Estado social en un RB.

[102] Puede verse en CONEVAL (2013: 35) y en Cecchini y otros (2015: 39-42) una estructura o un conjunto de riesgos del ciclo de vida asociados a la protección social.
[103] En el caso francés analizado por Castel (2003: 73), la seguridad social es la clásica protección ordinaria que cubre a una mayoría de la población frente a las nuevas políticas focalizadas que buscan una protección con

En una tercera aproximación, de escala más particular y de política pública, la protección social es solo una parte, aunque "central de la política social" articulada en el RB y "está dirigida a asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad" en lógica de derechos sociales (Cecchini, et.al., 2015: 28-29); ejemplos de esta universalización de la protección social para estos autores son "el piso de protección social" de la Organización Internacional del Trabajo o el "universalismo básico" (OIT, 2017: 31).

Esta perspectiva dirigida a lo "básico" parte de los riesgos sociales y el ciclo de vida de los individuos, con dinámica de progresividad (hacia niveles más elevados de protección); por ejemplo, para la OIT (2017: 215), el piso de protección social incluye "garantías" que "deben asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso al menos a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional". Relacionada con esta escala más focalizada, diversas aproximaciones[104] subrayan la protección social ante la pobreza y vulnerabilidad, y niveles básicos de ingreso y consumo.

En resumen, se tiene protección social desde un enfoque global (reproducción social, económica y política) y otro de Estado social (políticas sociales en general o acciones públicas frente a los diversos riesgos sociales), así como de políticas específicas limitadas a pisos o básicos de bienestar. En este trabajo se adopta el enfoque intermedio de las acciones públicas ante los múltiples riesgos sociales, sean estas de SS contributiva y de programas no contributivos (Castel, 2003: 68-69), además de la asistencia social.[105] Un SPS será más completo en la medida que enfrente los riesgos sociales del ciclo de vida con un enfoque universal (cobertura poblacional, estatus de derecho ciudadano y servicios semejantes), a través de esquemas contributivos y no contributivos.[106] Así, se analiza, en términos generales, el significado que adquirió la incorporación del POP a las acciones de protección del conjunto de las políticas sociales o, dicho a manera de esquema, en el Estado social mexicano.

1. MÉXICO EN LA CONSTELACIÓN DE REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

La literatura internacional sobre RB en América Latina destaca de manera consistente el carácter dual del régimen mexicano en el periodo que va desde la industrialización por

"un mínimo de recursos para sobrevivir" para los excluidos. Solo que, en la sociedad salarial francesa, la primera sería la norma y la segunda, la medida excepcional; en otros casos, como buena parte de los latinoamericanos, es a la inversa.

[104] Ver síntesis en CONEVAL (2013: 23-25). Para Levy (2008: 3), la protección social incluye las políticas sociales dirigidas a los trabajadores del sector informal.

[105] El CONEVAL (2013: 22) aborda un enfoque semejante (incluye lo contributivo y lo no contributivo), aunque "toma como punto focal la protección de la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida, como son el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez".

[106] Ver en OIT (2017) la concreción de un SPS deseable en nueve áreas de intervención, desde un esquema de derechos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) adopta también este enfoque de derechos o "plena ciudadanía" (Cecchini y Nieves, 2015: 332).

sustitución de las importaciones hasta las reformas de mercado de los años ochenta. Las características principales de este régimen dual pueden resumirse:

a) Incorporación selectiva a la SS en salud y pensiones a través del empleo formal (en especial de varones).
b) Tendencia a la universalización en educación primaria.
c) Exclusión sistemática de campesinos (indígenas, sobre todo) y pobres urbanos (empleo no formal) de la SS contributiva, con protección social débil a estos sectores a través de diversos mecanismos de asistencia y de subsidios al consumo.
d) Carga relevante de la producción del bienestar en los hogares, en especial en las mujeres (actividades de cuidado).
e) Acuerdos políticos corporativos, no democráticos, con beneficios estratificados en la protección laboral dependientes de instituciones corporativas.

En el caso del RB mexicano (Barba, 2003, 2007; Barba y Valencia, 2013),[107] en la segunda mitad del siglo XX se originó una articulación de reglas e instituciones que podrían caracterizarse como paradójicamente incluyentes y excluyentes al mismo tiempo: la incorporación a las instituciones de SS mexicana[108] siguió el modelo bismarckiano y, así, el bienestar de los incluidos pasaba de modo necesario por el empleo formal. Dados los límites y las debilidades de generación de este empleo, cerca de la mitad de la población quedó fuera de los grandes acuerdos (Estado, empresas, sindicatos) de la SS y fue incorporada de manera precaria y heterogénea a diversos dispositivos asistenciales y de beneficencia (Guadarrama, 2001), y de subsidios al consumo (Ordóñez, 2002, 2017). En este marco, un sector importante de la sociedad debía enfrentar los riesgos sociales en el mercado, en la familia y en las asociaciones civiles o comunitarias, lo que Wood y Gough (2006) categorizan como acuerdos institucionales de informalidad.

Los intereses estructurados del gran acuerdo tripartito en el modelo de SS mexicano fueron ampliando beneficios para sectores minoritarios de los afiliados y abriendo brechas de bienestar con los excluidos de ella e incorporados en los dispositivos asistenciales y subsidiarios (indígenas, campesinos, pobres urbanos). De ahí el carácter dual del RB mexicano, que fue dejando en la informalidad (Franzoni, 2008; Wood & Gough, 2006) y en las familias una parte significativa de la responsabilidad en el bienestar de los excluidos de la SS y sus instituciones (incluso en la afiliación a la SS mexicana, las familias crearon un arsenal de actividades femeninas de cuidado no solo infantil, sino también de la vejez y la invalidez). Los altos niveles de exclusión de la SS obligaron a las familias a generar diversas estrategias de sobrevivencia (Cortés, 2000) (y producción de bienestar), entre las que destacan el autoconsumo, la incorporación de más miembros del hogar al empleo, el empleo informal, la migración y el recurso a la limitada asistencia social (Guadarrama, 2001)

[107] Barba (2003) fue el primer trabajo académico con la incorporación sistemática del concepto de RB en América Latina.
[108] En el caso mexicano, “la seguridad social es un paquete indivisible de beneficios que cubre múltiples riesgos (salud, vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo y guarderías) obligatorio para todos los trabajadores con una relación laboral subordinada” (CONEVAL, 2013: 17). Implica, en general, contribución tripartita (trabajadores, patrones y Estado). No incluye el riesgo del desempleo, pero sí el crédito a la vivienda.

o a los programas sociales que fueron diseñándose tanto para las zonas rurales como urbanas (Ordóñez, 2002, 2017).

Esta exclusión acentuaba la dinámica bismarckiana de defensa del estatus adquirido (Esping-Andersen, 1990) en la SS, con la búsqueda incremental de nuevos beneficios de bienestar para sectores minoritarios en especial beneficiados (grandes sindicatos de empresas de Estado y privadas, y altos funcionarios públicos); la dinámica sociopolítica de estas instituciones del bienestar no se dirigía hacia la universalización de beneficios (o vigencia de los derechos sociales), sino de manera creciente hacia la estratificación de un SPS jerarquizado e incompleto (Valencia, Foust y Tetreault, 2012). En la misma SS había quienes solo tenían los beneficios de la ley general y aquellos con arreglos superiores en beneficios. Así, el sistema mismo de SS se fue construyendo de una forma extremadamente segmentada y estratificada, con servicios de mejor calidad para cierto tipo de trabajadores, en especial de conglomerados, grandes empresas públicas, militares y funcionarios públicos (Valencia, 2018b). Además, la vinculación entre sistema de SS y acuerdos informales era diversa en términos regionales (COPLAMAR, 1982b) La cobertura real nacional de la SS en 1978 fue del 24.4% (COPLAMAR, 1982b: 159-168).

Las reglas construidas socialmente implicaron la consolidación de un régimen corporativo, con organizaciones vinculadas y controladas por un partido hegemónico (Aziz, 1989) y no democrático (Barba, 2003, 2007; Bizberg, 2012; Filgueira, 2005; Haggard & Kaufman, 2008). La selección por el empleo formal y la selección por intereses corporativos, ambas asociadas, favorecieron la creación de un esquema segmentado y jerarquizado (Barba, 2003; Valencia, Foust y Tetreault, 2012), con asociación precaria de los campesinos, indígenas y pobres urbanos (Ward, 1986; De la Peña, 2000).

La que podría llamarse vocación universalista del modelo inicial de SS mexicano (CONEVAL, 2013: 16) se debilitó; se consolidaron los intereses corporativos sociales y políticos, y los no afiliados quedaron a merced de las estrategias familiares y comunitarias, la asistencia precaria y la medicina privada lucrativa (COPLAMAR, 1982b: 124-133; Barba, 2007; Barba y Valencia, 2013). Más allá de las estrategias de los hogares (y con el apoyo comunitario) y de la atención privada, la asistencia y la beneficencia privada tampoco tenían una capacidad real muy amplia de atención: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1982b: 169) la calculó para 1978 solo en el 18.4%, con configuraciones regionales heterogéneas.

2. ANTECEDENTES DEL POP EN EL RÉGIMEN DE BIENESTAR DUAL

¿Cuáles fueron las dinámicas del RB mexicano en los años previos a la generación del POP? Las décadas de los ochenta y noventa fueron no solo tiempos de crisis agudas, sino también de búsqueda de nuevos horizontes con las reformas de mercado. El impulso reformador generó una lista importante de ellas en el marco del Consenso de Washington (Valencia, 2016b: cuadro 1) para transitar hacia una economía inserta en el mercado internacional. La patada inicial de la expansión de liberalizaciones fue la apertura comercial

unilateral de México en 1985. Moreno-Brid y Ros (2010: 217-235) sintetizan esa lista en liberalización comercial, dilución de la política industrial, apertura a la inversión externa, liberalización financiera, privatización, cambio en el "sistema de tenencia de la tierra y revisión integral de las políticas públicas", además de desregulación.

Las reformas fueron posibles por la severa crisis de 1982 y sus secuelas, que abrieron una ventana de oportunidad a una coalición promotora de enfoques de mercado (Valencia, 2018a). Un decenio de reformas de mercado y la crisis de 1994-1995 fueron el contexto previo en el que se diseña el POP (Cortés y Rubalcava, 2012: 28-35) y se plantea "una reforma estructural a los instrumentos destinados a combatir la pobreza" (Cortés y Rubalcava, 2012: 34). De aquí en adelante, para un análisis comparativo, se toma fundamentalmente el año 1992, con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) trabajada por los autores,[109] desde una perspectiva sincrónica que permita un corte y comparación con los años del POP. La idea es abordar el SPS pre-POP (1992) y el SPS con-POP (2016), y ubicar el aporte de este programa en los cambios recientes.

Al inicio de la década de los noventa, la sociedad mexicana enfrentaba una alta pobreza de ingresos (el 53.1% en 1992, de acuerdo con los cálculos del CONEVAL, 2017a). Más aún, después de la crisis de 1994, el SPS mostraba con mayor nitidez sus deficiencias: la pobreza de ingresos se incrementó severamente, del 52.4% en 1994 al 69% en 1996 (CONEVAL, 2017). Además, en esos años de aprietos económicos y reformas no había acuerdo en las élites del Estado acerca de la manera de enfrentarla ni de la forma de completar el SPS: el nuevo gobierno de Ernesto Zedillo abandonó la estrategia del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) impulsada en el sexenio de Carlos Salinas y se debatía acerca de la necesidad de nuevas prácticas más acordes con las reformas de mercado (Valencia y Aguirre, 1998; Valencia, 2016a; Farfán, 2018).

Las acciones más relevantes del Estado en materia social, por alcance (cobertura), amplitud (creciente) de beneficios (salud, pensiones, invalidez y riesgo laboral, vivienda y guarderías), vínculo con una ley y su permanencia (durante medio siglo) eran las de la SS. Acciones relevantes y a la vez limitadas: apenas un tercio de la población estaba cubierta al inicio de los años noventa (ver gGráfica 0-1)[110] y podía enfrentar de manera razonable sus riesgos de salud, laborales, de carencia de vivienda, invalidez y vejez, y limitadamente de cuidado infantil. Además de la seguridad social, otra acción relevante del Estado en materia social por su cobertura y permanencia fue la creciente garantía efectiva del acceso a la educación primaria, con tendencia a la cobertura universal: la matriculación de la

[109] Cuando no se tuvieron indicadores de ese año, se recurrió a otras fuentes y años (por ejemplo, COPLAMAR, Encuesta Nacional de Empleo o Auditoría Superior de la Federación). La decisión de tomar este año fue porque se trató de un momento de estabilidad política y avance sólido en las reformas económicas de mercado, en el cuarto año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.
[110] Los registros administrativos de la seguridad social incluían a cerca de la mitad de la población; sin embargo, es preciso ser cauto con los indicadores de estos registros administrativos: existe duplicación de afiliación (CEEY, 2018: 13) y el cálculo global se realiza a partir del registro de los cotizantes y de una estimación de los familiares dependientes (Martínez y Murayama, 2016: 28).

población de 6 a 14 años pasó del 45.2% en 1940 al 86.9% en 1980 (COPLAMAR, 1982a: 24)[111].

Junto a estas acciones, el SPS mexicano fue incluyendo dispositivos asistenciales, programáticos y de beneficencia con menor alcance, amplitud de beneficios, permanencia y cobertura legal. Podrían destacarse, entre los principales, los siguientes dispositivos asistenciales y programáticos desde los años cuarenta (Ward, 1986; De Gortari y Ziccardi, 1996; Gordon, 1999; Guadarrama, 2001; Ordóñez, 2002; Barba, 2003) dirigidos a paliar al menos algunos riesgos sociales (nutricionales, de salud, cuidado infantil, carencia de vivienda e insuficiencia de ingresos):

- Subsidios a los precios de productos básicos (creación de diversas instituciones desde 1938 y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares [CONASUPO] en 1961).
- Asistencia de salud (sobre todo en atención a primer nivel) a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia desde 1943 y con la adición del Programa de Solidaridad Social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1973 (que iría cambiando de nombre en su vinculación con COPLAMAR y PRONASOL).
- Asistencia a la infancia y familia (con la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia en 1961 y la posterior generación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en 1986).
- Programas específicos sobre todo para zonas rurales a partir de los años setenta (Programa Integral para el Desarrollo Rural en 1973, COPLAMAR en 1977 y Sistema Alimentario Mexicano en 1980).
- Un importante programa frente a la pobreza rural y urbana, PRONASOL, desde 1989.
- Diversas acciones de promoción de la vivienda popular, principalmente urbana.
- La protección agrícola como forma de acción ante la pobreza rural (Levy y Van Wijnbergen, 2004).

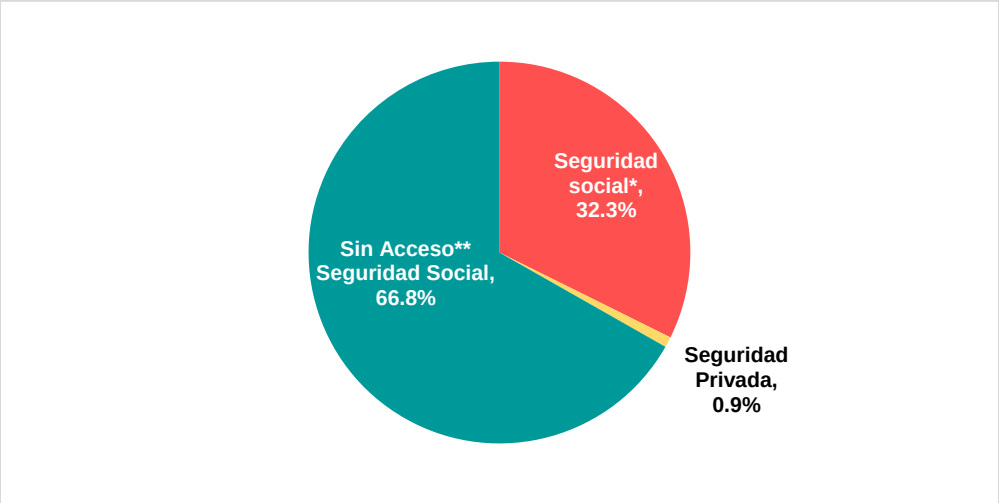
En una primera síntesis, estos dispositivos y programas se caracterizaron por su precariedad en duración (corta en el caso de los programas frente a la pobreza o media como los subsidios asegurados por la CONASUPO, que desaparecieron prácticamente en el sexenio de Carlos Salinas), limitación en los beneficios (sobre todo la asistencia en salud con atención al primer nivel y reducido presupuesto, y en los programas frente a la pobreza con bajo presupuesto per cápita), débil cobertura (algunos programas centrados en el medio rural, otras acciones con sesgo urbano, como los subsidios alimentarios o los apoyos a la vivienda popular) y ausencia de leyes que protegieran los derechos sociales de los “beneficiarios” (lo que permitía la desaparición de programas).

Así, el SPS, previo a la irrupción del POP, contenía en general un débil acceso a beneficios (ver Gráfica 0-1): se había enriquecido con una SS (en forma lenta) creciente, pero que

[111] La escolarización no supone, necesariamente, acceso a educación de calidad ni desempeño educativo asegurado (culminación de grados) (CONEVAL, 2018a).

cubría, en 1992, apenas a casi un tercio de la población (32%) y en realidad no logró articular otras instituciones durables centradas en los derechos sociales de los no asegurados (excepto la educación primaria tendencialmente universal). Las acciones asistenciales y programáticas no tenían sujetos sociales articulados que demandaran su permanencia (o ampliación de derechos, como sí sucedía en la SS). De esta manera, el resto de la población no tenía prestaciones de SS, aunque una porción de ella podía recurrir a mecanismos asistenciales efímeros y beneficencia privada. Es probable que apenas cerca de un 30% de la población haya estado bajo el cobijo precario de estos dispositivos asistenciales y programáticos a inicios de los noventa (Ordóñez, 2002: 167).[112] En el extremo, un pequeño sector de la sociedad (apenas el 1%)[113] tenía la posibilidad del aseguramiento privado en salud, con atención especializada en casos de servicios de tercer nivel.

Gráfica 0-1. Acceso débil al sistema de protección social, 1992



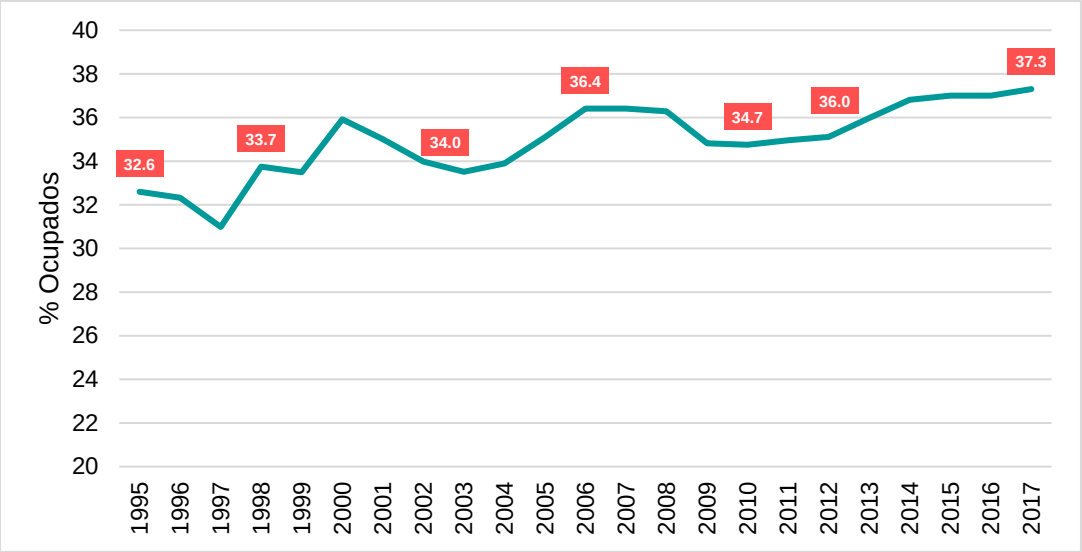
Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1992.
*Aquellos que tienen prestación laboral de servicios médicos en instituciones de seguridad social.
**Con acceso precario a diversas formas de asistencia social.

Así, el SPS dual podría ser caracterizado toscamente a partir de tercios: primera parte, un tercio de amplia protección aseguradora (29 millones de habitantes de acuerdo con cálculos basados en la ENIGH 1992); segunda parte de precaria protección, con un tercio de población de débil protección asistencial y otro de protección casi ausente (limitada a la educación primaria o incluso sin ella). ¿Cuáles eran las puertas y barreras de acceso a una protección más amplia?

[112] Se retoma esta aproximación de Ordóñez porque la ENIGH 1992 no incluía preguntas acerca de la incorporación a programas sociales, lo que dificulta un balance comparable integral en la serie completa ENIGH 1992-2016 que se utilizó en este trabajo. En este tercio de la población cubierta por programas sociales en 1992 habrá que incluir a los incorporados en el PRONASOL, que llegó a representar una inversión del 0.7% del PIB en 55 subprogramas (Ordóñez, 2002: 201-210); este programa no logró superar la barrera sexenal en 1994, de ahí su carácter efímero.
[113] En realidad, un porcentaje mayor, porque incluidos en la SS preferían atenderse en la medicina privada.

La puerta de acceso a la amplia protección, por el enfoque bismarckiano de la SS, fue (y ha sido) el empleo formal. Contar con empleo no es sinónimo de obtener protección en SS en México. El contexto de la crisis difícilmente pudo ser diferente (ver Gráfica 0-2). Con las reformas y la apertura, se desacelera el empleo formal (Calva y Salazar, 2012) y cae después de la crisis de 1994 (Roa y Herrera, 2011). Las barreras para acceder a trabajos con SS se acentuaron en los años previos al diseño del POP: más de dos terceras partes de las ocupaciones no contaban con ella.

Gráfica 0-2. México 1995-2017: acceso (limitado) vía empleo a la seguridad social (salud)



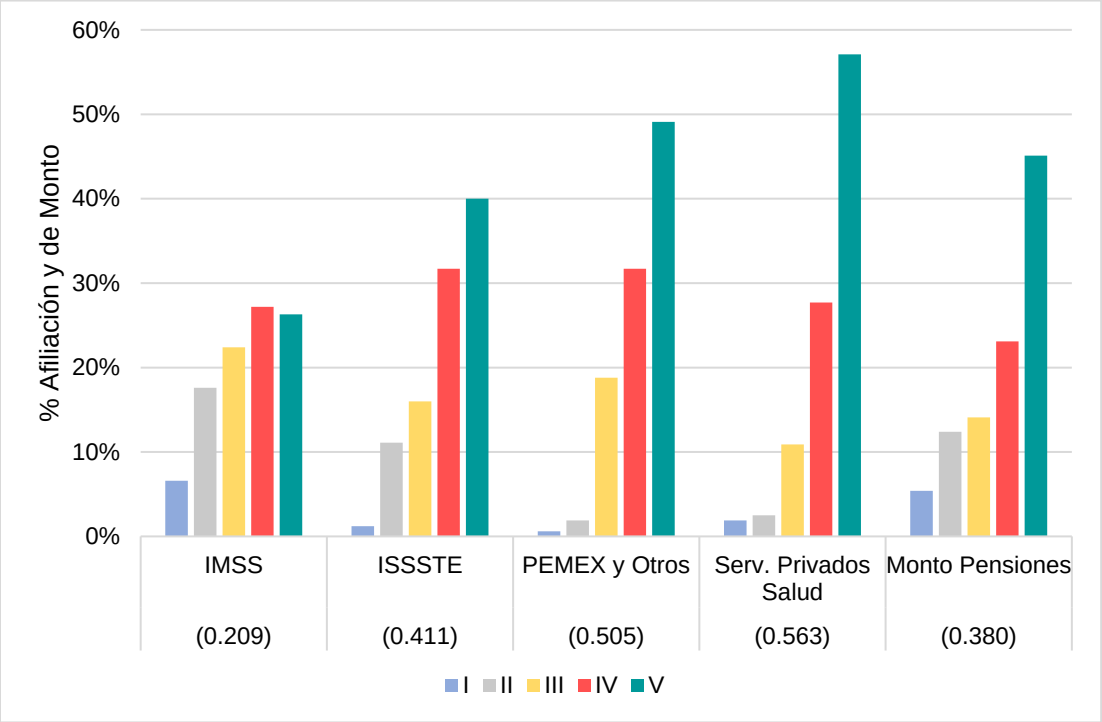
Fuente: Elaborado con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo de 1995 a 2005 y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
Nota: Datos de tercer trimestre de cada año, a partir del 2000. Datos de segundo trimestre previo al 2000.

Con más de medio siglo, en 1992, el IMSS integraba solo al 24% de sus derechohabientes de los dos quintiles con ingresos más bajos, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al 12% y Petróleos Mexicanos (Pemex), al 2%; a la inversa, el IMSS incluía al 26% de sus derechohabientes de los dos quintiles con más altos ingresos, el ISSSTE, al 40% y Pemex, al 49%. El acceso a la SS era “preferencial” para los ingresos más elevados (ver Gráfica 0-3). Una opción que aparecía para enfrentar, por ejemplo, los riesgos de salud era el aseguramiento con servicios privados de salud, pero su concentración era aún más elevada: solo el 4% de quienes accedían a estos seguros eran de los quintiles con ingresos más bajos y un 57% pertenecían al quintil de más altos ingresos.

Ahora bien, el índice de concentración del sistema mayor de SS (IMSS) (0.209) era notablemente menor que el de los servicios médicos privados (0.563). Si se incluye un servicio más de la SS, pensiones, el monto de estas, en 1992, era capturado en el 45% por el quintil de más altos ingresos y solo en el 18%, por los dos quintiles de más bajos ingresos. De esta manera, una porción importante de los grupos con más altos ingresos disponía, además, de otro instrumento para enfrentar sus riesgos. El peso de los incluidos en el IMSS

en los deciles IV a X tenía porcentajes muy semejantes que ascendían del 10% al 13%; la diferencia entre el decil IV y el X era de apenas tres puntos porcentuales y, en cambio, en el ISSSTE era de 15 y en el aseguramiento privado, de 26, mientras que en pensiones y jubilaciones, de 17 (ver Gráfica 0-3).

Gráfica 0-3. Acceso desigual (quintiles de ingresos) a seguridad social y privada, 1992



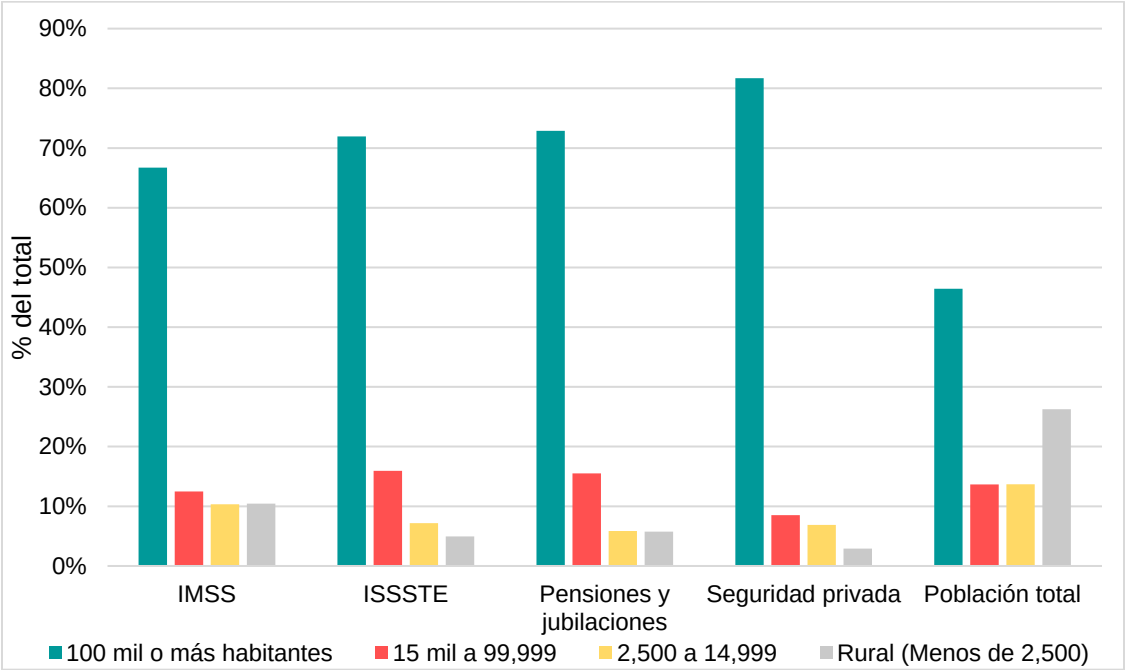
Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1992.
Nota: El coeficiente de concentración se muestra entre paréntesis.[114]

En este recorrido se tiene, hasta ahora, SS para una pequeña porción de los ocupados y una alta protección social para los de ingresos más elevados; en términos territoriales, la SS era urbana. Captaba sobre todo a habitantes de las zonas urbanas y, en especial, de las ciudades mayores de 100,000 habitantes: dos tercios de los derechohabientes del IMSS habitaban en estas ciudades (mientras que menos de la mitad, 46% de la población total del país, vivía en ellas) y apenas el 10% en localidades menores de 2,500 habitantes (en tanto, poco más de un cuarto de la población vivía en ellas). En el ISSSTE, la concentración era mayor, con el 72 y 5%, respectivamente (ver Gráfica 0-4). No obstante, debe precisarse que este acceso “preferencial” no significa que era para todos o la mayoría de los pobladores urbanos; también existían porcentajes significativos de población urbana fuera de la SS (Ward, 1986).

[114] El coeficiente de concentración parte de la misma lógica del coeficiente de Gini, con la diferencia de que ordena los hogares según alguna variable diferente de la que mide la concentración; por ejemplo, en la gráfica, el coeficiente de concentración del IMSS ordena a los hogares de acuerdo con su ingreso corriente, y de ahí calcula su concentración. Así, el coeficiente puede ser positivo, lo que reflejaría concentración regresiva, o negativo, lo que sería signo de una concentración progresiva, es decir, sesgada hacia los más pobres.

De estos debates, en los años del Tratado de Libre Comercio (TLC) surgieron propuestas de modificación al SPS para el sector rural. De acuerdo con un texto publicado en el marco de las negociaciones del tratado (Levy y Van Wijnbergen, 2004: 456-457), la protección al maíz era "de facto, el programa de empleo rural y de combate a la pobreza en México" aunque "solo 0.32 de cada peso de subsidio llega a los agricultores de subsistencia". En esos años se debatía la liberación del sector agrícola y sus impactos en el sector rural; la "evidencia empírica y los análisis teóricos dan un sustento arrollador a la idea de que liberar el comercio internacional reditúa ganancia en eficiencia"; estos autores proponían ante ello "programas de ajuste específicos para acompañar una reforma comercial de importancia" (Levy y van Wijnbergen, 2004: 485-486). En el menú de opciones de política, los subsidios a los precios de alimentos y a los precios agrícolas poco a poco se fueron desechando y se adoptaron las propuestas de transferencias monetarias focalizadas, en buena parte y en un inicio, hacia los sectores rurales (PROCAMPO y POP).

Gráfica 0-4. Seguridad social 1992: exclusión rural



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

En el SPS dual se fue cimentando, además, una dinámica de segmentación institucional y estratificación de beneficios. El tercio asegurado tenía, a su vez, grandes diferencias en su interior. En primer lugar, la segmentación construida en medio siglo (1943-1992) no fue simple azar, sino creada socialmente en el encuentro de tensiones y negociaciones. En vez de una sola institución incluyente de todos los sectores, se fueron creando instituciones generales: IMSS, ISSSTE e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM). En el caso de salud, las instituciones generales incluyeron beneficios de atención farmacéutica, médico-quirúrgica general, cirugía especializada y hospitalización. Aparecieron también otros sistemas propios como el de Pemex (Valencia, Foust y Tetreault, 2012).

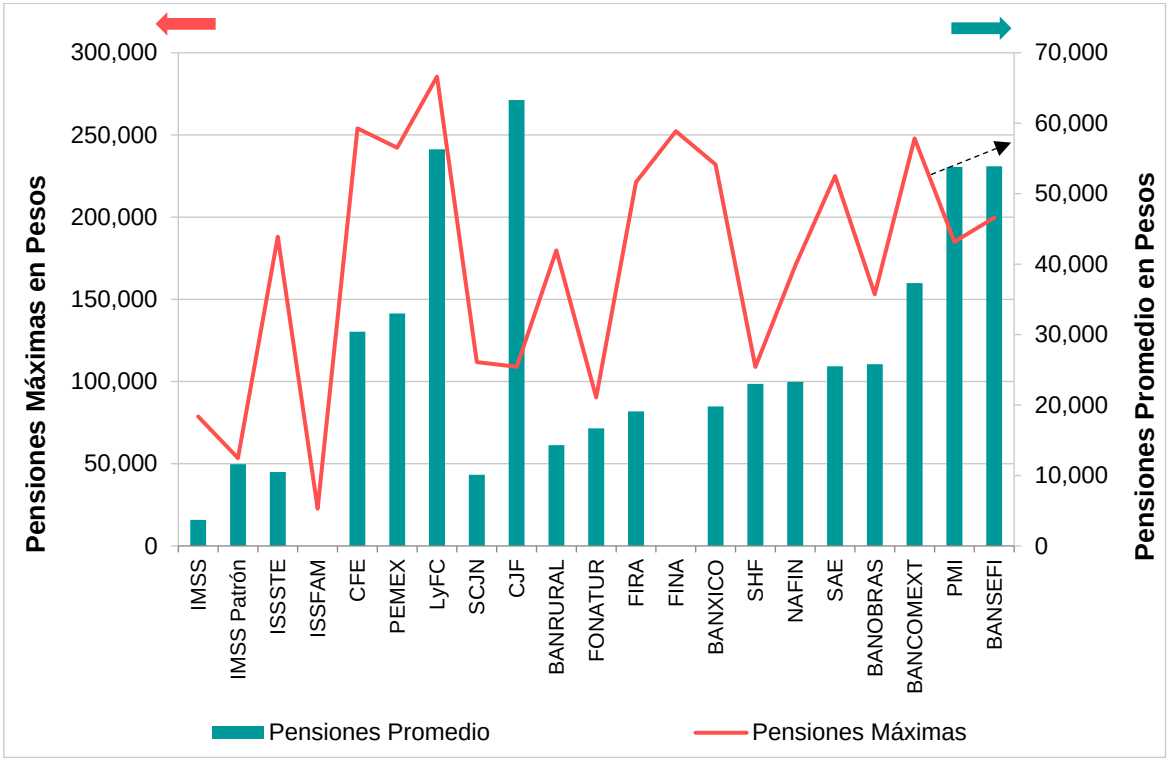
En el caso de pensiones, la segmentación fue aún mayor, con la multiplicación de decenas de sistemas, separados unos de otros (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; ASF, 2014): los sistemas generales señalados, más los de empresas públicas (Comisión Federal de Electricidad, Pemex, Ferrocarriles Nacionales), de instituciones financieras públicas y universidades estatales. En 2013, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2014: 60) registró 74 esquemas de beneficio definido (por lo regular, previos a las reformas de capitalización individual iniciadas en 1997, con los últimos casos de beneficio definido generados en el Poder Judicial de la Federación entre 1995 y 1996) (Valencia, 2018b).

En segundo lugar, los intereses embebidos en el gran acuerdo tripartito del modelo de SS mexicano fueron ampliando beneficios para algunos sectores minoritarios de los afiliados y abriendo, de hecho, brechas de bienestar con aquellos agregados parcial o temporalmente en los dispositivos asistenciales (indígenas, campesinos, pobres urbanos). Se trataba de la "construcción socio-política de la diferencia" (Valencia, 2018a) o de la "distinción" (Castel, 2010). Grandes sindicatos nacionales o sectores de empleados públicos (en particular en el sector financiero público) fueron institucionalizando arreglos y prestaciones especiales.

En salud, la lucha fue por obtener servicios médicos en atención en instituciones de salud especializadas (trabajadores petroleros y militares) o en servicios médicos privados adicionales (por ejemplo, Bancomext, Banobras) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 43). En pensiones, la estratificación fue más aguda; en salud el paquete de servicios de la SS general fue muy amplio (con atención hospitalaria especializada), por lo que el margen de distinción era menor (por ejemplo, atención privada adicional); en cambio, en pensiones se buscaban esquemas complementarios al IMSS y al ISSSTE o sistemas propios (Pemex) para alcanzar tasas elevadas de reemplazo al momento de la jubilación; y en grandes empresas privadas se negociaban, prestaciones adicionales o planes especiales complementarios al IMSS. Hasta la reforma de 1997 fueron creados poco menos de 400 planes privados de pensiones. De acuerdo con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017: 19), "es notorio que los trabajadores afiliados a los Planes ocupacionales constituyen un subconjunto élite" con "claro sesgo hacia los altos salarios".

Para ilustrar la jerarquización del sistema de SS en el caso de pensiones, se puede retomar la información de la ASF (2014) con datos de 2013 (ver Gráfica 0-5). Estos son útiles en este ejercicio previo al surgimiento del POP en 1997, porque muestran el proceso de maduración de los esquemas de beneficio definido creados en las décadas de los cuarenta a los ochenta antes de las reformas de mercado. Los pensionados con esquemas de beneficio definido obtenían tasas de reemplazo cercanas al 60% (ASF, 2014) y la dinámica social consistió en lograr u otorgar pensiones complementarias para acercarse al 100%;de este modo, las diferencias pensionarias no respondían solo a las diferencias en el mercado laboral (Castel, 2003), sino también a la capacidad de negociación (Gráfica 0-5). Se configuraban, así, capacidades ciudadanas divergentes para enfrentar el riesgo de la vejez.

Gráfica 0-5. Segmentación y jerarquización en pensiones, 2013



Fuente: Elaborado con base en información de la Auditoría Superior de la Federación (2014).

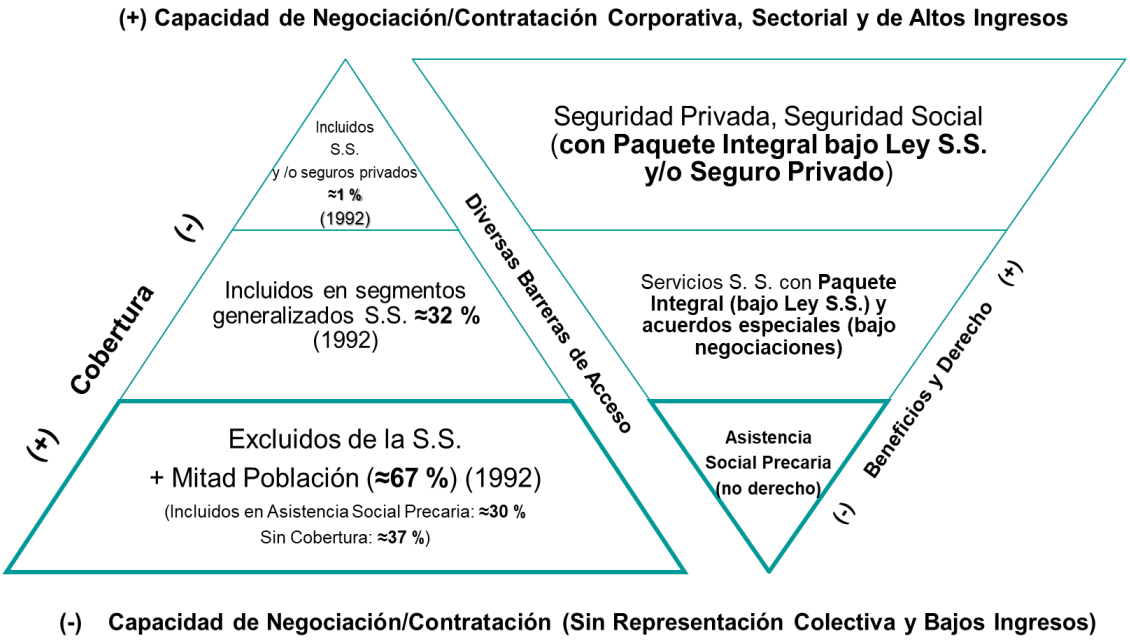
¿Qué balance puede hacerse del SPS pre-POP? Al final de la primera sección se afirmó que las reglas construidas socialmente en el SPS mexicano habían favorecido: a) la consolidación de un régimen corporativo, con organizaciones vinculadas y controladas por un partido hegemónico y no democrático; b) la creación de un esquema segmentado y jerarquizado, con asociación precaria de los campesinos, indígenas y pobres urbanos. En el corte sincrónico de la primera mitad de los años noventa, la pregunta se dirige, a fin de cuentas, a la generalización de las diversas prestaciones del SPS, por su enfoque de derechos y la capacidad de negociación de los sectores partícipes.

En síntesis, se tiene un SPS altamente segmentado y jerarquizado, una minoría (estratificada a su vez) con mayor capacidad de negociación corporativa (grandes sindicatos vinculados a un partido hegemónico), sectorial (empleados en sectores estratégicos, como el financiero y el energético) o por nivel en las empresas (empleados de "élite"), y que, debido a su fuerza o poder estructural, podía adquirir prestaciones relacionadas con la SS u obtener ventajas adicionales (ver fFigura 0-1). Se trata de una minoría dentro del tercio de la población con la protección de las leyes frente a diversos riesgos sociales, con titularidades definidas y con la posibilidad de incrementar los beneficios; era una minoría con jerarquía. En la parte baja de este tercio superior, un sector relevante de la población incluida en las instituciones de SS con las prestaciones generales tenía la disyuntiva de perder las prestaciones en caso de salida del mercado formal de trabajo (aunque en ese tiempo las leyes de trabajo favorecían la permanencia larga en el

empleo formal) o de incorporarse hacia arriba a los espacios de mayor poder social (sea por su lugar en el mercado laboral o en la estructura corporativa).

En el otro extremo del SPS se ubicaban dos tercios de la población, caracterizados por la exclusión sistemática de las prestaciones o beneficios de la SS general o ampliada y la reducida capacidad de negociación para obtenerlas (o porque eran incorporados en organizaciones corporativas de menor importancia en la estructura económica y política, o no laboraban en sectores estratégicos para el Estado o la economía). Un primer tercio era incluido de manera precaria en instituciones de asistencia social pública y beneficencia privada, y en la educación primaria, pero con beneficios limitados no concebidos como derecho social y, por ello, frágiles para enfrentar los riesgos sociales. Un segundo tercio contaba solo con las posibilidades de acceso a la educación primaria (con tendencia a la universalización), pero sin los beneficios insuficientes de la asistencia pública o la beneficencia privada, desprotegidos frente a sus riesgos sociales. En efecto, había al mismo tiempo inclusión asimétrica importante en instituciones generales de SS (Reygadas, 2008) y exclusión acumulada de esta misma SS, y se añade inclusión precaria en mecanismos asistenciales no sancionados como derecho social. A fin de cuentas, se trataba de dinámicas de desigualdad presentes en el RB dual mexicano: ciudadanías jerarquizadas frente a los riesgos sociales.

Figura 0-1. Sistema de protección social en el régimen de bienestar dual en México previo al POP (corte 1992)



Fuente: Elaborado con base en información de Barba (2018) y Valencia (2018b).

3. EL POP EN EL RÉGIMEN DE BIENESTAR DUAL INSTITUCIONALIZADO DE MÉXICO

Después del arranque de las reformas económicas de mercado en los años ochenta, se fue acentuando en México un proceso intenso de reformas, el cual se ha extendido ya durante

tres decenios (Moreno-Brid y Ros, 2010; Valencia 2016b) y que se encuentra entre los más amplios procesos reformistas a nivel global (Rodrik, 1996) y dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en los últimos años (OCDE, 2017). Las coaliciones que promovieron estas reformas, en particular en las primeras fases (1986-1996), se movieron por su urgencia de transformar las políticas económicas hacia el mercado (Aspe, 1993). Los cambios que empezaron a operarse en un inicio en el rol del Estado y en la racionalización económica (Cordera, 2017) no podían dejar de lado la acción pública ante la estructura de riesgos sociales y sus cambios; por ello, en el marco de las negociaciones y puesta en marcha del TLC, la mirada se dirigiría también, paulatinamente, a las reformas de mercado en políticas sociales.

¿Cuál fue el conjunto central de reformas en el SPS en los años noventa y en el 2000? En el campo de la SS fueron relevantes diversas rondas de reformas pensionarias (la mayor parte con las huellas de la privatización, la consolidación de los intermediarios financieros y la promoción de las cuentas individuales, como solución de mercado a los riesgos de la vejez); acciones frente a la pobreza coherentes con la liberalización económica (innovación de "paquete básicos" como inversión en capital humano a través de transferencias monetarias condicionadas, como apoyo al ingreso de los hogares para enfrentar sobre todo los riesgos infantiles alimentarios, educativos y de salud); atención a los riesgos de la salud de los no cubiertos por la SS con un "paquete básico" (Seguro Popular, SP); incorporación de pensiones no contributivas para los adultos mayores, también con un "paquete básico" de atención en especial a la salud; y modificación de las acciones públicas rurales con la creación de mecanismos de compensación (transferencias en el Procampo) a los agricultores ante los riesgos de pérdida de ingresos por la apertura comercial.

Así, los años posteriores a 1993 vieron el incremento en la diversificación en el SPS para los pobres, con centro en la igualdad de oportunidades y la eficiencia administrativa, eliminación de los subsidios generalizados para evitar que "interfieran en el libre funcionamiento del mercado" y otorgamiento de transferencias directas familiares (Barajas, 2002: 571).

Los cambios en el SPS se dieron en la privatización parcial de la SS (pensiones) y en la creación de diversos "paquetes básicos", un conjunto limitado de beneficios con una cobertura amplia de la población en situación de pobreza (inicialmente extrema) para mitigar un conjunto de riesgos en su ciclo de vida; la innovación fue la construcción de un polo institucional para los pobres, además de la SS reformada; reformas de mercado en parte de la SS y generación de política de "paquetes básicos. Cabe destacar que estos cambios se montaron sobre la base de dejar casi intactos los sistemas de SS (excepto la privatización de pensiones), que continuaron manteniendo beneficios por encima del resto de la población.

¿Cuál fue el papel del POP en estas nuevas dinámicas del SPS?[115] Las transformaciones en la acción social del Estado tenían la impronta de la búsqueda de coherencia con las

[115] Para algunas aproximaciones, el POP no es un programa de protección social, sino de reducción de la pobreza (Levy, 2008: 4) a través de la inversión en capital humano. Sin embargo, dada su ya larga permanencia

reformas económicas de mercado; con esta marca característica, los subsidios a la oferta fueron sustituidos poco a poco por subsidios a la demanda (Barajas, 2002; Valencia, 2002). El POP fue, sin duda, una intervención pública clave en este sentido a partir de 1997, por sus rupturas (focalización altamente tecnificada, entrega directa de transferencias a hogares, fundamento en la teoría del capital humano, condicionamiento de las transferencias para inducir inversión de los hogares en educación, salud y alimentación, entre otras) (Valencia, 2002; Yaschine, 2015; Barba, 2016); su rápido impacto masivo con presupuesto limitado; su movilización simbólica nacional e internacional como prototipo de un exitoso nuevo paradigma (Levy y Rodríguez, 2005; Behrman & Skoufias, 2006; Fiszbein & Schady, 2009; Lustig, 2011); y su vinculación explícita a las reformas en las políticas económicas (Levy, 1991). El POP inaugura una manera de intervención pública mediante un paquete básico que será retomado en México en otros programas.

Uno de los detonantes de estos cambios fue la influencia de una coalición pro-mercado en las políticas sociales, asociada de modo estrecho con las coaliciones dirigentes de las reformas de las políticas económicas (Valencia, 2018a), y manifiesta con el trabajo de Santiago Levy respecto a su diagnóstico de la pobreza en México, su vinculación con las reformas de mercado y sus propuestas de las políticas sociales que deberían atacarla: “Los programas contra la pobreza del decenio de los noventa deberán ser congruentes con la orientación que sigue la política económica global” (Levy, 1991: 66). Para los pobres extremos propone otorgar un “paquete básico”, integral, de transferencia directa de ingreso para impulsar niveles básicos de salud, educación y nutrición, de manera que ellos sean capaces de “ponerse de pie y encontrar su manera de salir de la pobreza” (Levy, 1991: 53-54).

Estas transferencias monetarias condicionadas se oponían diametralmente a su antecesor más cercano, el PRONASOL. En la transición de 1994 no había consenso entre las élites políticas sobre el tipo de intervención ante los pobres: o la continuidad del PRONASOL, o bien, pasar a una lógica de inversión en capital humano en el sector rural, más acorde con las reformas de mercado (Valencia y Aguirre, 1998; Valencia, 2001). A fin de cuentas, se consolidó la propuesta de Levy (1991), implementada con adiciones y modificaciones de un conjunto multidisciplinario de funcionarios (Rubalcava, 2007; Hernández, 2008; Lustig, 2011; Yaschine, 2015).

Ahora bien, cabe resaltar que el POP no fue el primer programa de transferencias monetarias directas: a partir de 1993 se introdujo uno de los primeros programas de este tipo, el PROCAMPO,[116] que inauguró, aunque con un tamaño más limitado, la tendencia de las transferencias monetarias directas a los beneficiarios en vínculo con las reformas de mercado. El POP, ya con una perspectiva de inversión en el capital humano, de

y en el marco de un SPS incompleto y muy débil para la mitad de la población, el POP se ha convertido en un instrumento de política pública frente a los riesgos sociales referidos al ciclo de vida de los pobres rurales y urbanos. En este trabajo, entonces, se incorpora al POP en el SPS mexicano, de manera semejante a lo que hace OIT (2017) y la CEPAL (Cecchini y Nieves, 2015).

[116] Levy y van Wijnbergen (1995: 472) sostenían la necesidad de “un programa de ajuste” con transferencias de ingresos a los pobres y, al mismo tiempo, con facilitación de acceso “a fuentes alternativas de ingreso” para suavizar la transición de la agricultura mexicana a la apertura comercial.

condicionamiento y focalización tecnificada, consolidó esta tendencia, con la pretensión de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza (Yaschine, 2015) a través de su intervención en tres componentes centrales: educación, salud y alimentación.

El POP fue creado para enfrentar los riesgos que generan los bajos ingresos en los hogares pobres (inicialmente rurales): débil inversión en educación, salud y alimentación de los niños y los jóvenes (CONEVAL, 2013: 35). Las transferencias y sus condicionamientos fueron dirigidos a promover conductas en los hogares acordes con el mercado (inversión en el capital humano): corresponsabilidades en asistencia escolar, formación en salud, asistencia a revisiones médicas y mejoras alimentarias.

El POP, de manera rápida, superó el sesgo rural para incorporar paulatinamente a zonas urbanas[117] y ha experimentado numerosos cambios y adecuaciones (Yaschine, 2015: 65-76). Excede los objetivos de este trabajo señalar todas las modificaciones del POP;[118] solo se indicarán algunos cambios vinculados a la búsqueda de protección de otros riesgos sociales.

De su concepción original (tres componentes y foco en infancia de tercero de primaria a secundaria, menores de dos años y madres embarazadas lactantes), el POP fue incorporando otros componentes y transferencias (además de becas de educación media superior en 2001, apoyo a beneficiarias con hijos de 0 a 9 años en 2010, becas de primero y segundo de primaria en 2014, becas y apoyos de educación superior en 2016); desde nuestro punto de vista, debido a la debilidad en el SPS mexicano y para aprovechar su capacidad instalada y su vínculo con millones de hogares, el POP incorporó acciones para otros riesgos sociales, entre ellos transferencia para adultos mayores en 2006,[119] componente patrimonial Plataforma de Jóvenes con Oportunidades, en la cual los becarios que concluyeran sus estudios medios superiores antes de cumplir los 22 años serían acreedores de un beneficio con cuatro opciones: vertiente de capacidades, productiva, patrimonial y de protección (contratación de seguro de salud),[120] Mecanismo de Ahorro para el Retiro en 2006,[121] componente energético, en 2008, para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía[122] en el marco de la crisis. Además, al cambiar de nombre de Oportunidades a Prospera, en 2014, el POP incluyó un componente productivo llamado de “vinculación”, que sumó las líneas de acción sobre inclusión productiva, laboral, financiera y social (Becerra, 2016);[123] en la actualidad, Prospera tiene cuatro componentes: educación, salud, alimentación y vinculación (Sedesol, 2017b). En

[117] De localidades rurales, el POP se amplía a localidades semiurbanas en 2001, a ciudades de menos de un millón de habitantes en 2002, y a ciudades de más de un millón de habitantes en 2004.
[118] Puede verse en Dávila (2016) el conjunto de apoyos y transferencias que incluye el programa ya con la denominación Prospera.
[119] Con modificaciones hasta que, en 2013, se estableció que solo se mantendrían para los adultos mayores sin la pensión básica administrada por la Sedesol.
[120] El beneficio de este componente se transforma e incluye una transferencia única al finalizar la educación media superior en Jóvenes con Prospera.
[121] Desapareció en 2007.
[122] Este componente se convierte en Apoyo Energético y desaparece posteriormente.
[123] Ver Becerra (2016) para el conjunto de “acciones de coordinación y vinculación institucional” para impulsar la inclusión productiva, laboral, financiera y social.

cierta manera, la presión (por ausencias en el SPS) ha sido concebir al programa en sí mismo como una especie de red de protección social.

¿Cuáles son las características de los otros "paquetes básicos"? Son de destacar los programas de transferencias monetarias creados en la primera década del siglo XXI y que continúan con la lógica de paquetes básicos del POP: la pensión para adultos mayores, creada en 2007, y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), inaugurado el mismo año, además del SP, que arrancó en 2003. Así se completa un conjunto de programas de paquetes básicos dirigidos a riesgos alimentarios, de salud y vejez. No es que se originen explícitamente en el POP (a excepción del PAL) y su coalición promotora, sino que continúan la lógica de minimalismo en los servicios del POP.

En reconocimiento de los problemas de focalización del POP (Boltvinik y Cortés, 2000), y en el contexto de la fuerte crisis económica, en 2009 se incrementó el presupuesto del PAL, cuya población objetivo era la que no estaba dentro del programa (Sedesol, 2009), ya fuera porque no cumplía (o no podía cumplir) las condicionalidades, o bien, porque no contaba con acceso y disponibilidad de una escuela y una clínica (Sedesol, 2010). El PAL se fue modificando hasta que, en 2016, se fusionó con el POP en la modalidad "sin condicionalidades".

Después de la Ley de Pensión Alimentaria del Distrito Federal, en 2003, en un principio para personas mayores de 70 años y con una pensión equivalente a medio salario mínimo mensual, se implementaron diversos programas estatales y federales; el más importante fue el actual programa federal de Pensión para Adultos Mayores (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; CONEVAL, 2017b). El primer impulso para el apoyo a adultos mayores surgió en el POP en 2006; después, la Sedesol creó, en 2007, un programa federal para adultos de 70 y más, que fue transitando hasta el programa actual: incluye para mayores de 65 años una transferencia mensual por 580 pesos y un conjunto de acciones de "protección social y participación comunitaria", entre las que sobresalen la promoción del ingreso al SP y el "cuidado de la salud del adulto mayor" (Sedesol, 2017a: 5).

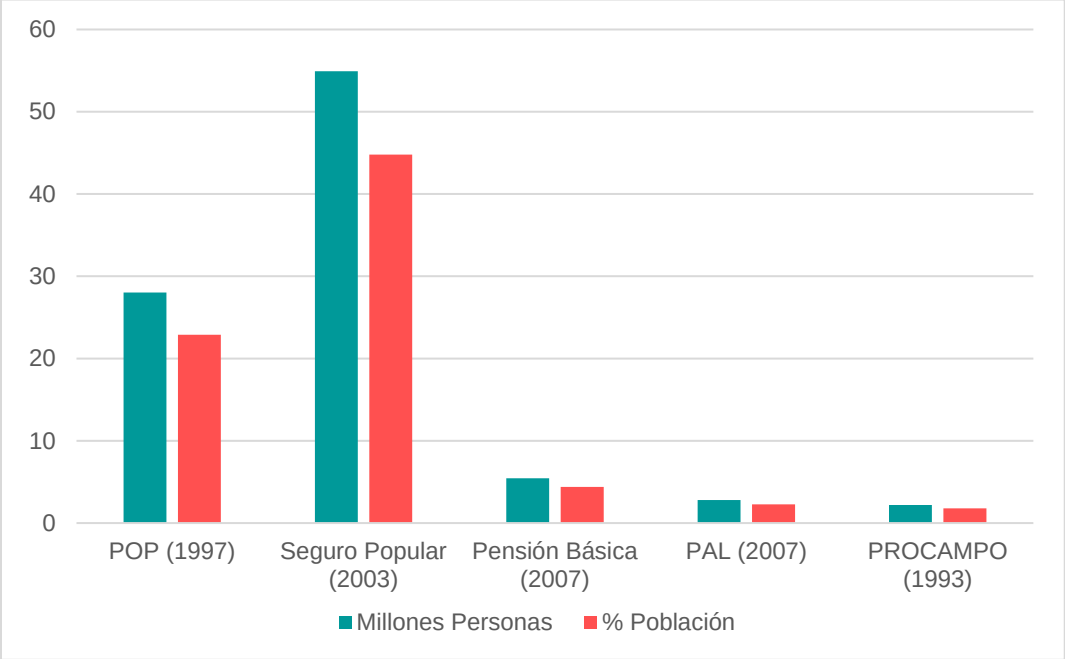
Por último, el SP fue fundado también en la lógica de un paquete básico, solo que su origen procede de una coalición diferente a la del POP: una coalición "neosalubrista" impulsada por Guillermo Soberón y liderada por Julio Frenk (Valencia, 2016a). Este último, desde los años noventa proponía un programa (paquete básico) de servicios para quienes laboraran en el sector informal (Frenk, González-Block, Knaul y Lozano, 1999). El SP, en el marco del Sistema de Protección Social en Salud, materializa la propuesta de "pluralismo estructurado" de Julio Frenk y del equipo de Funsalud, con un paquete esencial para los no asegurados y el rechazo a fortalecer el polo público de los seguros sociales. Era un seguro voluntario, no contributivo para los deciles I y II, y contributivo a partir del decil III,[124] que atiende un conjunto limitado de riesgos de la salud.

¿Cómo se ha incrementado la cobertura de estos "paquetes básicos"? Desde 1997, estos programas/paquetes básicos han crecido de manera notable y llevan operando ya entre

[124] Ver Laurell (2013) para una presentación y discusión en torno al SP.

once (Pensión Básica y PAL) y veinte años (POP), lo cual es una muestra del acuerdo transexenal respecto a la continuidad de estos. El primer paquete con crecimiento masivo de cobertura fue el POP, que llegó con mucha rapidez a más del 20% de la población no cubierta por la SS; mostró la viabilidad presupuestaria, técnica e institucional para una afiliación y atención muy amplia. En algunos casos, estos programas han modificado sus nombres, pero mantienen lo central de sus actividades y enfoques. Los crecimientos de cobertura que más destacan son los del SP, que en quince años han logrado afiliar al 45% de la población (porcentaje un poco mayor que el de la SS conseguido en tres cuartos de siglo), y el POP, que en veinte años ya alcanzó un padrón de beneficiarios de 28 millones de personas (22.9% de la población). Además, y clave, esos paquetes han logrado tales cifras de cobertura con relativamente poco presupuesto: ni el SP ni el POP rebasan en conjunto el 1% del producto interno bruto (PIB).[125]

Gráfica 0-6. Rápida cobertura (hasta 2016) de programas (paquetes) básicos: mitad de la población de México



Fuente: Elaborado con base en datos de Peña Nieto (2017), Sagarpa (2017) y Prospera.
Nota: El año entre paréntesis refiere al año de creación. El PROCAMPO ahora se llama PROAGRO.

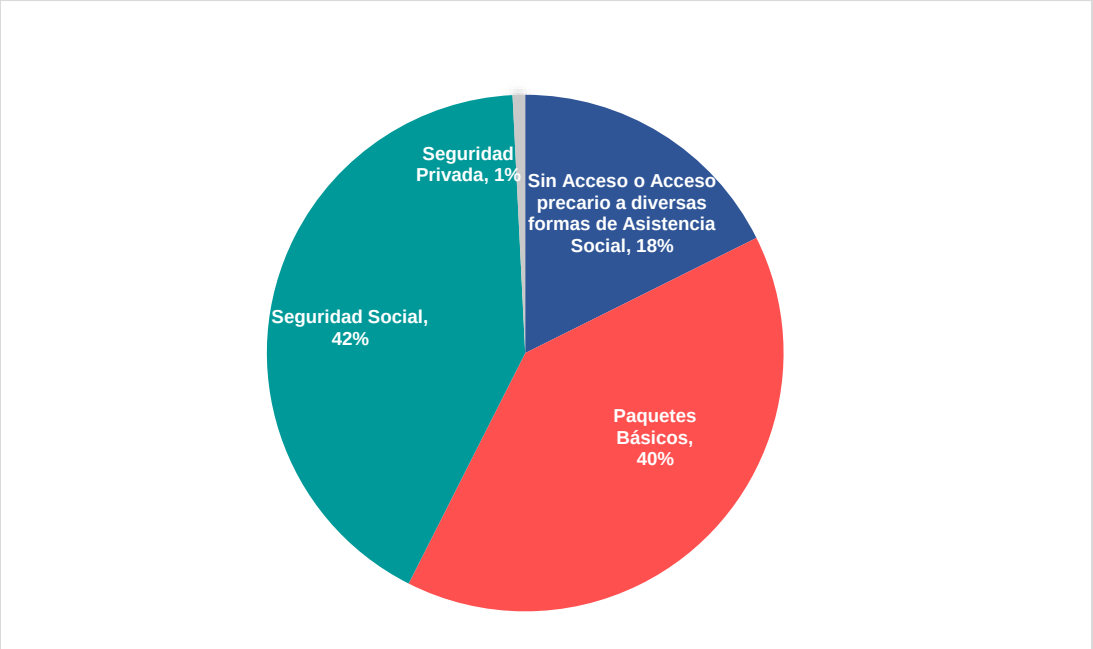
Así, los paquetes básicos benefician ya al 40% de la población,[126] porcentaje casi igual al de los derechohabientes de los diversos sistemas de SS (41.8%). El resto de la población se distribuye en el 0.8% con seguridad privada (en salud) y el 17.6% sin acceso a la protección social de paquetes básicos (ver Gráfica 0-7). Si se compara esta nueva

[125] Tómese en cuenta, por ejemplo, que el IMSS, ISSSTE y los sistemas de seguridad social de Pemex, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina tienen un presupuesto en conjunto equivalente al 1.7% del PIB, cálculos propios con datos del CIEP (2016) y el INEGI.
[126] Sin la doble contabilidad y eliminando a los que cuentan con SS además de los paquetes básicos.

cobertura del SPS frente a la observada en 1992, se observa un ligero incremento de la SS (10 puntos), fuerte incremento de los paquetes básicos (a diferencia de la dispersión y menor cobertura en el PRONASOL), con el 40% de la población, y reducción del sector no incluido ni en paquetes básicos ni en SS. En este contexto, el gasto social aumentó del 7.7% en 1992 al 12.9% del PIB en 2014, con aumentos en especial en las acciones frente a la pobreza (diversas transferencias), la salud (SP) y pensiones (después de las reformas de mercado, por los costos de transición), aunque siga siendo bajo a nivel internacional y otorgue beneficios limitados.[127]

Parte del grupo más desprotegido tiene acceso, probablemente, a la asistencia social precaria, con dispersión de un gran número de programas sociales en todos los niveles de gobierno, sobre todo estatal y municipal, y con bajos presupuestos: según el inventario de programas sociales del CONEVAL (2016), existen 6,491 programas en los tres niveles de gobierno. Es complicado el cálculo sobre el número de afiliados en este gran universo de programas, debido, entre otras características, a su reducido tamaño, opacidad (en buena parte de ellos) y discrecionalidad (seis de cada diez no cuentan con reglas de operación) (Cejudo, 2018). Además, las ENIGH no captan la cobertura de estos programas.

Gráfica 0-7. Acceso diversificado a la protección social, 2016



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Con la generación de “paquetes básicos”, ¿el SPS ha avanzado en una dinámica de derechos, de cobertura de riesgos sociales y de cierre de brechas de bienestar? Una primera respuesta es que los programas que institucionalizan apoyos y que partieron de cero aportan al cubrir algunos riesgos y carencias de bienestar; sin embargo, en términos comparativos, la jerarquía sigue siendo notable: los que tienen acceso solo a paquetes

[127] Calculado con base en datos de Ordóñez (2017).

básicos están lejos de los niveles de protección social de los que tienen SS, o incluso de las líneas de bienestar del CONEVAL. El monto promedio por familia que otorga el POP es el equivalente al 37% (en 2017) de un salario mínimo mensual individual; la pensión básica es de apenas el 22% del salario mínimo y ha ido perdiendo poder de compra. Desde que se creó el PAL, el monto de los apoyos era mínimo, todavía más pequeño que el del POP; en 2009, el PAL otorgaba 185 pesos mensuales en promedio por familia, mientras que el POP, 696 pesos.

De acuerdo con el CONEVAL (2017b: 71), la pensión básica "representa menos de la mitad de la línea de bienestar mínimo urbana y no proporciona estabilidad ni seguridad ante eventos coyunturales asociados a su etapa de vida, como enfermedades, invalidez y pérdida de ingresos"; de acuerdo con cálculos propios,[128] en 2016, la transferencia monetaria mensual por persona en el POP en 2016 representó apenas el 16.3% de la línea de bienestar mínimo urbana y el 8.1% de la línea de bienestar urbana, ambas promedio de 2016.

Por su parte, el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) del SP cubre solo el 14% de las intervenciones y el 11% de las enfermedades de las incorporadas en el Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS con base en el Catálogo Internacional de Enfermedades.[129] Además, el ritmo de crecimiento de la cobertura del SP ha sido sumamente lento y ha permanecido casi estancado a partir de 2006 (CEEY, 2018): inició con cobertura médica del 4% en 2003, pero creció de manera débil desde 2006 (12%) hasta 2016 (14 %) (CAUSES, 2018).

En resumen, la innovación social en este último cuarto de siglo fue la incorporación de una porción muy relevante de la población en acciones sociales del Estado para enfrentar la pobreza, a partir del POP, aunque el acceso a servicios que tienen los ciudadanos al SPS vía los paquetes básicos es reducido (y condicionado en el caso de las transferencias) frente al estándar de los sistemas de SS y de otros criterios, como el salario mínimo o las líneas de bienestar. A fin de cuentas, se trataría de ciudadanías sociales de diversa intensidad (Barba y Valencia, 2013), con fuertes brechas de bienestar en las instituciones para pobres. El POP fue el primer gran paquete básico masivo con un enfoque *por principio* de transferencias limitadas para no desincentivar el empleo (Levy & Schady, 2013), presupuesto reducido en un marco de restricciones fiscales y amplia cobertura. En los demás paquetes básicos, en cierto sentido, se trasladó este enfoque considerado exitoso (servicios reducidos, bajo costo y amplia cobertura).

¿Cómo se reconstruye la estratificación del nuevo SPS? La nueva estructura de distribución de beneficios (corte 2016) contiene por una parte continuidades y, por otra, cambios en relación con el anterior SPS (corte 1992). En primer lugar, continúa notablemente rígida la vieja característica bismarckiana del SPS, con una reducida incorporación al trabajo formal

[128] Cálculos a partir de la ENIGH y el CONEVAL (2018b).
[129] Cálculos a partir de un cruce del CIE-10 y el CAUSES. El CONEVAL (2013: 58) señala que el Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS "cubre 21 apartados de la décima Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10), lo que representa 12,487 diagnósticos".

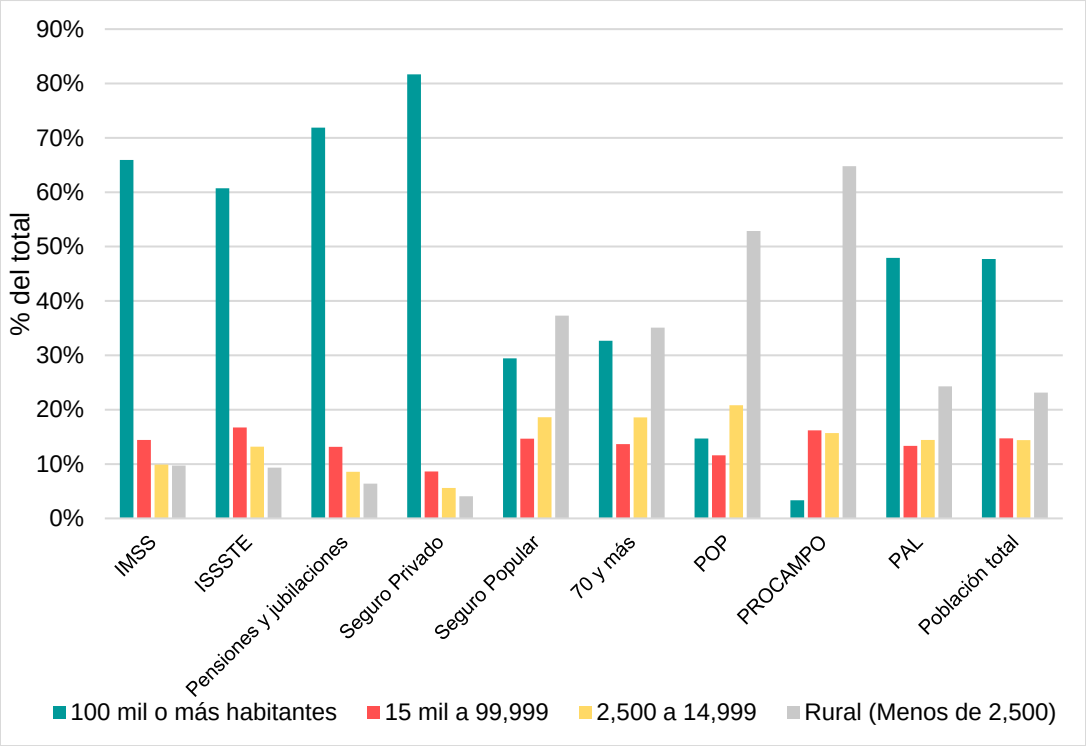
(solo cerca del 38% de los ocupados en 2016) y, por tanto, baja incorporación a la SS (ver Gráfica 0-2). En segundo lugar, la distribución no es aleatoria entre los estratos de ingreso y los diferentes tipos de localidades. Continúa la tendencia a la concentración de personas con protección vía los sistemas SS: 60% de los asegurados al IMSS están en los dos quintiles superiores frente al 40% si la distribución fuera aleatoria, y en las localidades de más de 100,000 habitantes (66% también para IMSS frente al 48% de la distribución de la población total); además, la concentración en el ISSSTE, seguros privados y pensiones y jubilaciones está todavía más sesgada que la del IMSS (datos hasta 2016, ver Gráfica 0-8 y gráfica III-9).

En tercer lugar, los cambios del nuevo SPS revelan que quienes tienen acceso solamente a los paquetes básicos se concentran más en las localidades rurales (a excepción del PAL) y semiurbanas (localidades entre 2,500 y 14,999 habitantes), y en los quintiles más bajos de ingresos; por ejemplo, el 52% del POP está concentrado en las poblaciones rurales y el 21% en las semiurbanas (frente al 23 y 14% de la población total que concentran esas localidades, respectivamente) (ver Gráfica 0-8 y gráfica III-9).

De hecho, este fue el proyecto inicial de lo que sería Progresa: centralidad rural (Levy, 1991); debatida fuertemente, porque dejaba de lado a la pobreza urbana (Boltvinik y Cortés, 2000), sesgo que intentó ser corregido desde Oportunidades. Sin embargo, en cuarto lugar, aunque por diseño estos paquetes están dirigidos a los excluidos de la protección social clásica, no los cubren a todos: el 18% de la población no es beneficiaria (ver Gráfica 0-7), lo que puede deberse, en parte, al tamaño (insuficiente aún) de los programas o a errores en el proceso de focalización.[130]

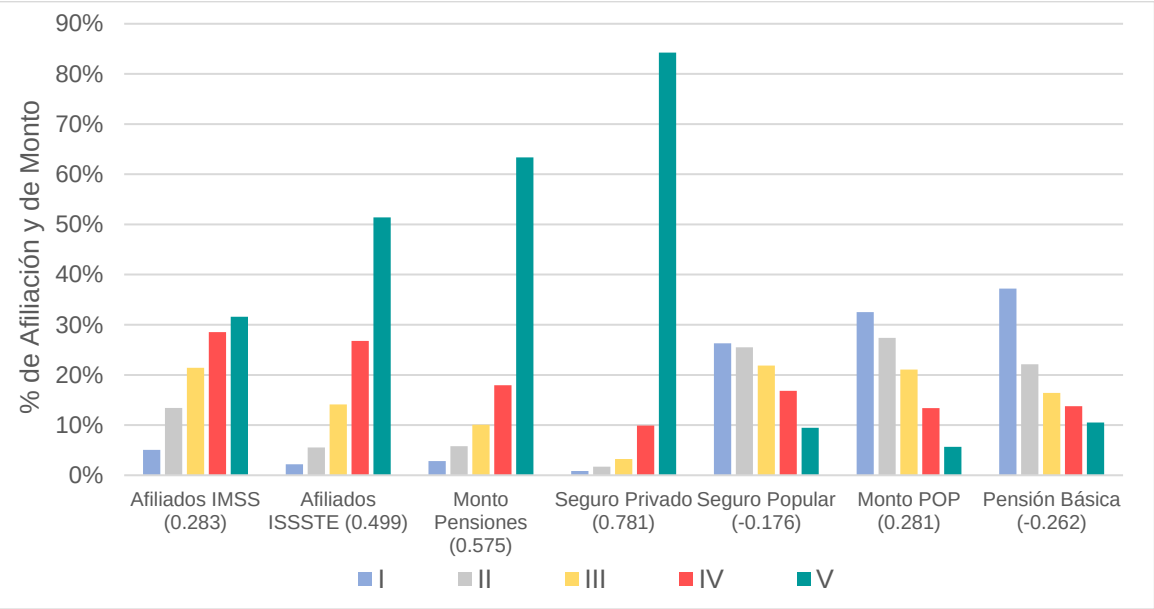
[130] Por ejemplo, de acuerdo con Boltvinik y Jaramillo, en una investigación reciente presentada en el seminario del proyecto “Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación”, el POP tiene un error de exclusión de 15 millones de personas, pero también un error de inclusión de 13 millones. Según esta investigación, con el presupuesto actual sería casi posible cubrir a todos los pobres extremos, pero el fallo en el proceso de focalización hace que esto no sea posible. Parte del problema de la focalización y los errores de asignación en el POP proviene del método de identificación utilizado: dado que no captan de modo directo el ingreso de los hogares, se basan en las características y los bienes que poseen los hogares y, por último, con análisis discriminante estiman si dicho perfil está, o no, por encima de una línea de pobreza determinada (durante mucho tiempo la canasta normativa alimentaria de la COPLAMAR y, hace poco tiempo, la línea de bienestar mínimo del CONEVAL). La literatura al respecto es amplia: un análisis más favorable a la focalización en Progresa se encuentra, entre otros, en Behrman & Skoufias (2006).

Gráfica 0-8. Seguridad social 2016: continúa exclusión rural. Paquetes básicos 2016: inclusión rural



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Gráfica 0-9. Acceso más desigual (quintiles) a seguridad social y privada, y acceso progresivo a paquetes básicos, 2016



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
Nota: El coeficiente de concentración se muestra entre paréntesis.

La estructura resultante en el SPS nuevo obtiene, así, rasgos muy acusados: mientras que el decil X acumula el 67% de la seguridad privada, solo el 3% de los que tienen SP pertenecen a este decil; por su parte, el 21% de quienes tienen pensión básica se concentran en el decil I, en tanto que el mismo decil apenas tiene el 0.7% de las pensiones y jubilaciones clásicas.[131] El corte de 2016 revela un incremento sistemático de los índices de concentración (ver Gráfica 0-3 y gráfica III-9) tanto en el IMSS (pasó de 0.2088 a 0.283) y en el ISSSTE (de 0.4112 a 0.4992) y más notable en los seguros privados (0.5663 a 0.7813).

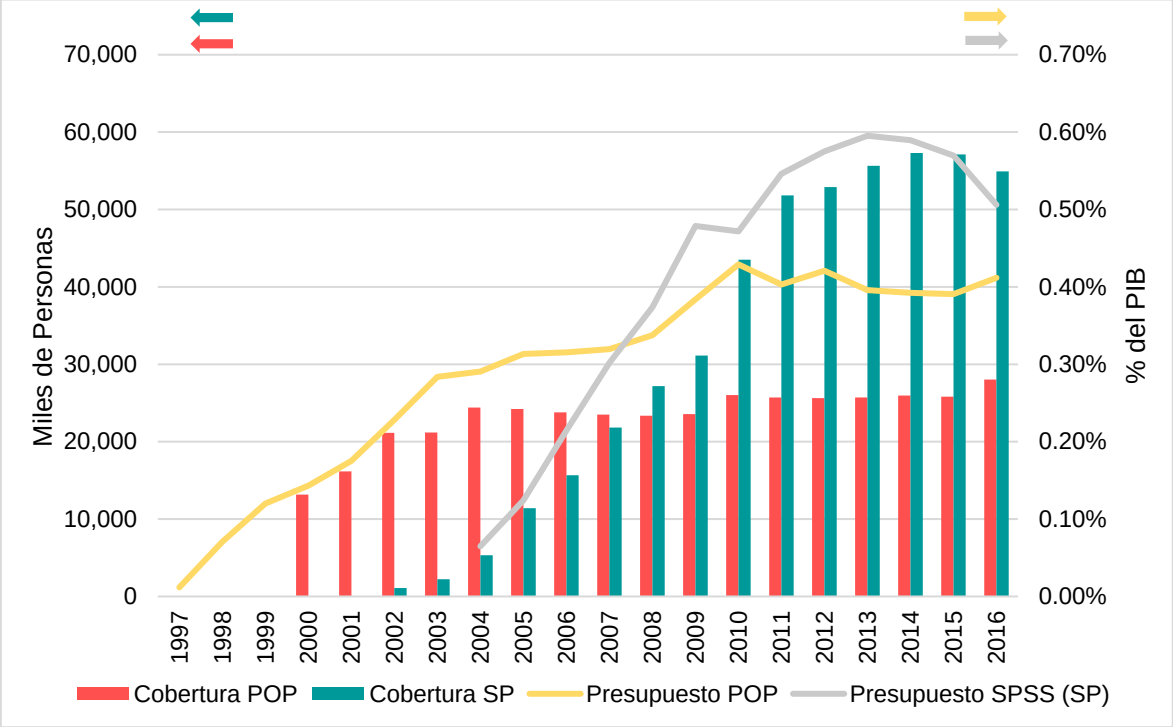
En términos relativos, el incremento en pensiones y jubilaciones (montos) fue el mayor, al pasar de 0.3797 a 0.5752; esto se debió, probablemente, al incremento del número de pensionados por maduración de los diversos sistemas. En cambio, los paquetes básicos y las transferencias tienden a presentar un índice de concentración progresivo, sobre todo el POP y la pensión básica.[132] Así, por una parte, a pesar de los errores de focalización señalados, los nuevos paquetes básicos protegen más a los de menores ingresos y sectores rurales, y la SS, a los mayores ingresos y sectores urbanos en ciudades de más de 100,000 habitantes.

Las pensiones y jubilaciones son de los rubros del SPS en los que la estratificación ha sido más evidente y las diferencias más amplias. En la sección anterior se mostraron las grandes diferencias en las pensiones máximas y las pensiones promedio, incluyendo los distintos esquemas de beneficios o planes privados. Un indicador adicional lo brinda el coeficiente de Palma, que en este caso compara el monto total de las jubilaciones que captura el decil X respecto al monto que reciben los deciles del I al IV; se ha mantenido cercano a cinco de 2008 a 2014, es decir, el 10% más rico de la población recibe cinco veces más el monto de jubilaciones que recibe el 40% más pobre.[133] Esto es comparable con la desigualdad de ingresos de Haití, Honduras y Sudáfrica. Esta polarización se ha dado en un contexto de incremento de la segmentación (Valencia, Foust y Tetreault, 2012). Además, mientras los esquemas de beneficio definido favorecían una tasa de reemplazo del 60%, las de contribución definida, probablemente, la limiten a solo el 22% (ASF, 2014). Por otra parte, el nuevo esquema de pensiones del Poder Judicial, nueva institución del SPS, codificado en la primera mitad de los años noventa y de beneficio definido a contracorriente de la reforma de mercado, permite una tasa de reemplazo al menos del 80% (Valencia, 2018b). Se trata, así, de una fuerte estratificación en el SPS (pensiones), con un esquema probable de regresividad que afectará, en especial, a las nuevas generaciones de cotizantes a partir de 1997.

[131] Cálculos a partir de la ENIGH.
[132] Cabe destacar que dicha progresividad ha ido disminuyendo con el paso de los años: en el caso de la pensión básica, el coeficiente de concentración pasó de -0.30 en 2010 a -0.245 en 2016, mientras que el POP transitó de -0.36 en 2004 a -0.28 en 2016. En el caso del PROCAMPO, la tendencia no ha sido uniforme, pero en todos los años se ha ubicado cerca del cero (cifras basadas en cálculos propios con datos de la ENIGH).
[133] Cálculos a partir de la ENIGH.

¿El incremento de beneficios del SPS ha mantenido un enfoque de progresividad[134] para los paquetes básicos? Una característica de los paquetes básicos es su baja carga presupuestaria, cuya consecuencia es un limitado alcance de las transferencias y de los servicios otorgados. Además, a diferencia de un enfoque ya sea de piso de protección (OIT, 2017) o de universalismo básico –con una dinámica incremental[135] por principio, en el cual los programas buscarían ir aumentando en forma progresiva los beneficios y la cobertura en protección social (Cecchini y Nieves Rico, 2015). Los paquetes básicos tuvieron una explosión en el crecimiento de su cobertura de beneficiarios durante los primeros años posteriores a su creación, pero han llegado a un tope desde hace varios años y casi no han crecido (caso del POP) o hasta han visto decrecer su presupuesto y frenar la cobertura médica (caso del SP) (ver gGráfica 0-10) o han disminuido en beneficios (caída de la transferencia real en el POP y pensión básica) (Gráfica 0-11).

Gráfica 0-10. El POP y Seguro Popular: crecimiento de la cobertura y freno del presupuesto, 1997-2016



Fuente: Cálculos propios con base en el PIB; INEGI, Banco de Información Económica; cobertura y presupuesto, Prospera; cobertura SP, Secretaría de Salud y Comisión Nacional para la Protección Social en Salud (2017); y presupuesto del Sistema de Protección Social en Salud (SP), SPSS (s.f. A y B).
Nota: Presupuesto ejercido.

[134] La progresividad implica que "el Estado debe mejorar las condiciones de goce y el ejercicio de los derechos económicos y sociales con el transcurso del tiempo, de la manera más rápida y efectiva posible", con prohibición de la regresividad (Cecchini y Nieves, 2015: 333).
[135] De un piso de protección hacia un sistema integral progresivamente (normas de SS OIT) (OIT, 2017: 8). De lo básico a derechos sociales plenos (Filgueira, Molina, Papadópolus y Tobar, 2006).

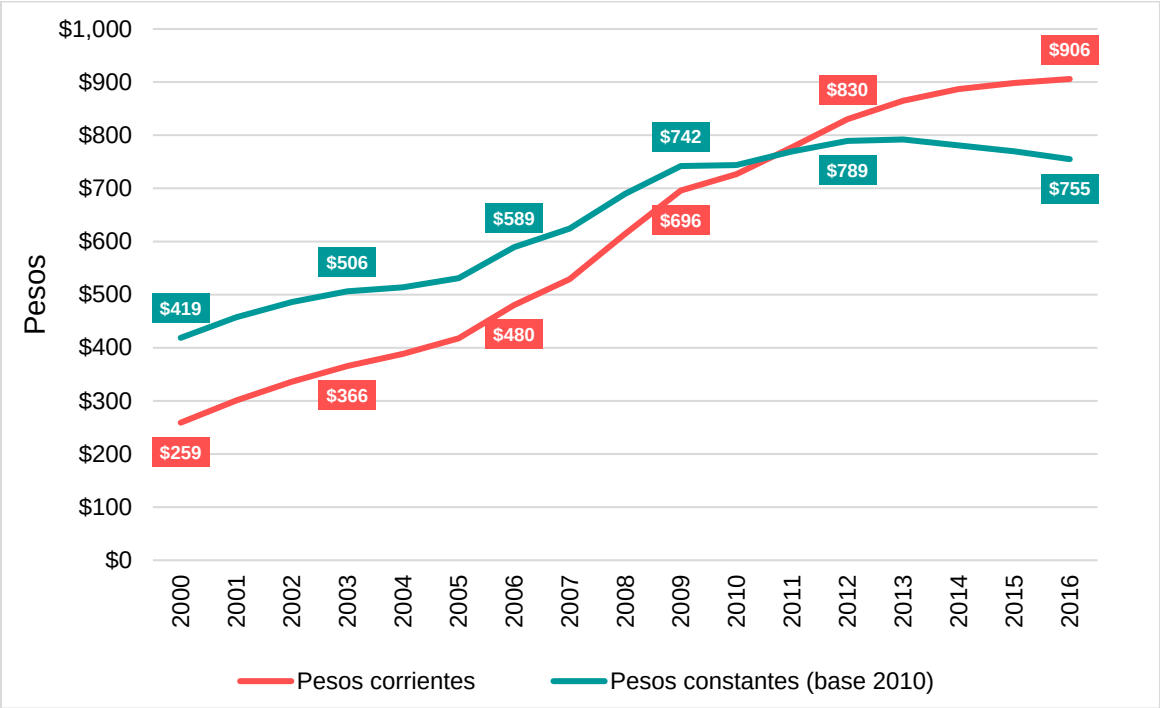
En esta línea, el deterioro real de las transferencias provenientes del POP, el PAL y la pensión para adultos mayores ha sido prolongado e importante; los servicios del SP han frenado; por ejemplo, el monto promedio otorgado a las familias en el POP alcanzó su techo en 2012 y a partir de ese año ha presentado una constante disminución en términos reales (ver Gráfica 0-11). Por su parte, la transferencia mensual que otorga la pensión para adultos mayores comenzó en 500 pesos de 2007, y no se incrementó hasta 2012, al llegar a 580 pesos en 2014, punto en el que se ha estancado hasta la actualidad. Esto implica que, aunque ya de por sí era marginal la aportación que se otorgaba en 2007 (año de la creación del programa), esa transferencia ha perdido el 28% de su poder adquisitivo, solo en once años de operación.[136] Ya se había mencionado el freno en las coberturas médicas en el SP (al 14% del paquete amplio del IMSS) y su muy lento crecimiento en los últimos años.

En síntesis, más instituciones para los pobres con limitados beneficios que tienden a estancarse o incluso a disminuir. Alcance masivo, débil compromiso fiscal, pareciera el *leitmotiv*. No se trata del universalismo básico ni de la progresividad en el enfoque de los derechos sociales hacia una ciudadanía social en un país de ingresos medios altos (clasificación del Banco Mundial); cuando mucho podría tratarse de un acercamiento lento apenas al "piso de protección social"[137] de la OIT; las instituciones para pobres en la protección social, entre 1992 y 2016, han tenido una lenta mejora en este sentido (progresividad, si se toma en cuenta que parten de cero), pero con tendencia al estancamiento (y también reversión) en los últimos años.

De este modo, los paquetes básicos han sido implementados para cubrir (en forma precaria) el enorme hueco en el SPS (posreformas) que dejaban los sistemas de SS (prerreformas). Así, habitantes de localidades rurales y semiurbanas y pobres están incluidos ahora en el SPS, pero de una manera desfavorable, Si continúa el estancamiento de estos servicios para los pobres, pueden convertirse en acciones del Estado que "legalizan" la "inferioridad" (Castel, 2003) y que, difícilmente, pueden ser la base de una ciudadanía social plena.

[136] Cálculos propios con base en las reglas de operación del Programa Adultos Mayores y del INEGI, índices de precios. Nota: 2018 es octubre de 2017.
[137] Destaca en México la ausencia de prestaciones de desempleo, discapacidad e ingreso en apoyo a maternidad (OIT, 2017: 146-154).

Gráfica 0-11. Deterioro de la transferencia promedio del POP, 2000-2016



Fuente: Elaborado con base en datos de Prospera y del INEGI.

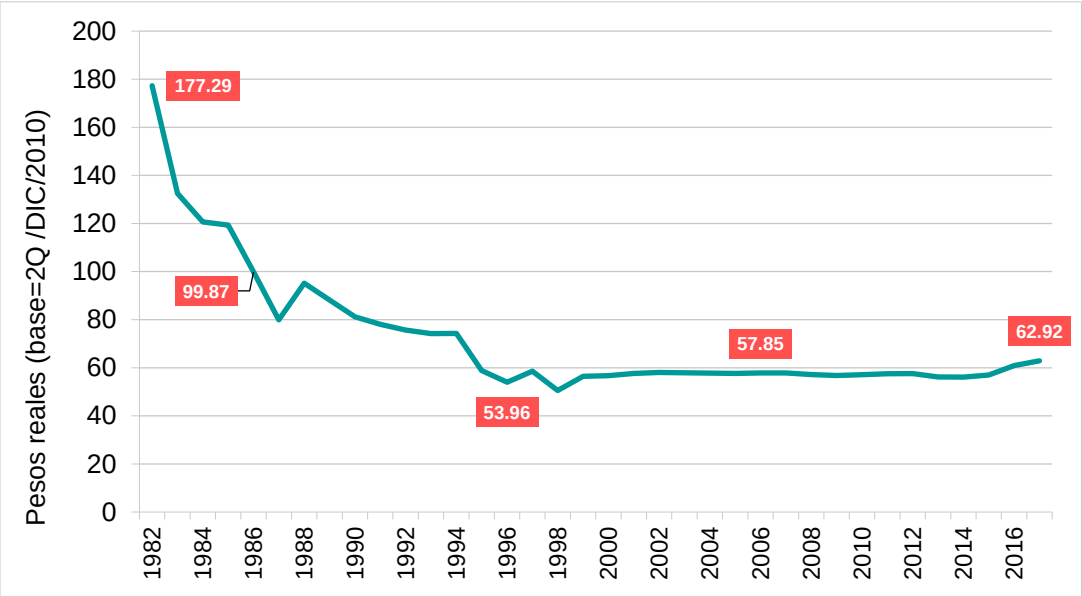
¿La protección laboral en el SPS es un pilar para que los trabajadores puedan enfrentar sus riesgos sociales a través del ingreso laboral? La protección laboral codifica un conjunto de acuerdos sociales en torno a los ingresos (salarios mínimos), el acceso a la SS (empleo protegido) y las entradas y salidas del empleo (regulaciones laborales, desempleo), entre otros aspectos. La protección laboral puede favorecer el enfrentamiento individual o colectivo (contrataciones) de los riesgos de los trabajadores, como la incertidumbre del ingreso, los accidentes de trabajo y las enfermedades, el desempleo y el fin de la trayectoria laboral, entre otros.

En primer lugar, la protección laboral en el SPS ha sido históricamente segmentada y jerarquizada, con protecciones diversas para los trabajadores formales, más fuertes para los vinculados a estructuras corporativas y más débiles para los alejados de la contratación colectiva o solo contratación. En segundo lugar, los ingresos laborales posibilitan (o impiden) el acceso de los hogares a la protección social vía el mercado; esto es muy importante cuando la provisión de protección social por parte del Estado es tan estratificada e incompleta. Desde la Constitución de 1917, en el artículo 123, el salario mínimo fue codificado para permitir un ingreso que satisficiera las necesidades básicas del trabajador y su familia. Sin embargo, desde la crisis de los años ochenta hasta la actualidad, la protección laboral en lo referente a los salarios mínimos ha disminuido de manera radical, incluso de una protección laboral se ha pasado en realidad a la protección macroeconómica contra los riesgos de inflación (Moreno-Brid y Ros, 2010) (ver Gráfica 0-12).

De 1982 a 2017, la caída del salario mínimo en términos reales fue del 65%; los años en los que esta caída fue más pronunciada fueron en la década de los ochenta y hasta 1998

(inicio prácticamente del POP), año en que tocó fondo el poder adquisitivo del salario mínimo. Después de ese año se ha presentado un estancamiento, de manera tal que, a 2017, el salario mínimo no ha recuperado ni siquiera los niveles que tenía en 1994. Esta situación ha limitado aún más la posibilidad de los trabajadores con bajos salarios (formales e informales) a enfrentar los riesgos sociales en el mercado. ¿Cómo cumplir la ilusión del POP de jóvenes egresados que resuelvan por sí mismos su situación de la pobreza?

Gráfica 0-12. Débil protección laboral: caída del poder de compra del salario mínimo, 1982-2017



Fuente: Elaborado con base en información de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami, 2017).
Nota: Pesos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En tercer lugar, no solo los ingresos laborales se distribuyen de manera desigual, sino también la protección laboral asociada al empleo (ver Bensusán, 2006, acerca de los juicios laborales y su precariedad), modificada hacia una mayor flexibilidad con las reformas a la ley laboral de 2012. Los ingresos de indemnizaciones por despido y por retiro voluntario están muy concentrados en los individuos con mayores ingresos: en 2014, el 73% de estos ingresos se concentraban solo en el quintil más alto de ingresos, mientras que el quintil más pobre apenas acumulaba el 1%. De hecho, el coeficiente de concentración para 2014 fue del 0.73.[138] En cuarto lugar, aunque la Constitución de 1917 hablaba de un seguro de desempleo en la SS, después de un siglo no se ha legislado y la generación de un programa de empleo temporal ha sido marginal (presupuesto de apenas el 0.02% del PIB anual en la primera década de los 2000) (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 71-73). Así, en síntesis, el SPS cuenta en México con una protección laboral débil, segmentada y jerarquizada.

¿Cuál ha sido la interacción entre este débil sistema de protección laboral y el POP en el SPS? La hipótesis original del POP es que, después de la inversión en capital humano, “su

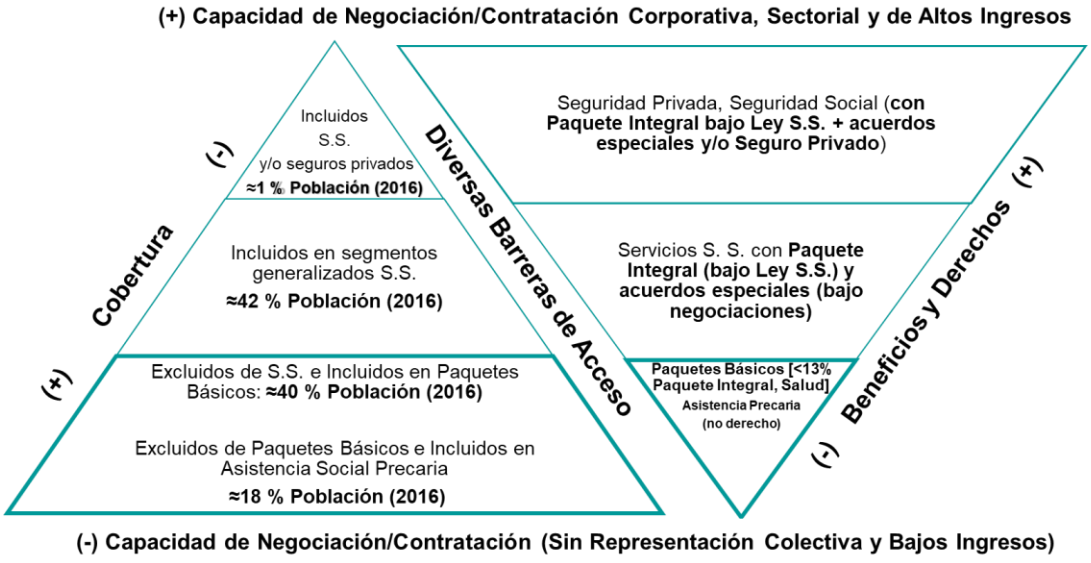
[138] Cálculos a partir de la ENIGH.

impacto en la escolaridad se traduciría en la inserción de los beneficiarios en ocupaciones de mayor estatus". Sin embargo, Yaschine (2015: 282-284) concluyó que el programa "no ha tenido impacto sobre el estatus ocupacional de los jóvenes rurales que fueron sus beneficiarios durante 10 años". Esta hipótesis original, no ratificada, a fin de cuentas, depende de otros factores como la ausencia "de una política integral de desarrollo" (Yaschine, 2015: 86) y, en especial, la incapacidad de generar empleos de calidad no solo en las zonas urbanas, sino también en las rurales. En esta misma línea, se considera que la debilidad de la protección laboral es un factor que limita esta posibilidad y favorece la búsqueda de empleos no protegidos (SS).

4. Conclusiones y posibles transformaciones del POP en el régimen de bienestar mexicano

Frente a las pirámides anteriores (1992) sobre la estratificación del acceso al SPS, se tienen dos nuevas que expresan una dinámica dual con una jerarquización modificada (ver Figura 0-2 para 2016): con una minoría (de nuevo estratificada, ligeramente creciente) que mantiene mayor capacidad de negociación corporativa (grandes sindicatos vinculados a los partidos en el poder), sectorial (empleados en sectores estratégicos como el financiero y el energético) o por nivel en las empresas (empleados de "élite"), y que, debido a su fuerza o poder estructural, puede adquirir prestaciones relacionadas con las leyes de SS u obtener ventajas adicionales. Se trata de una minoría que aglutina a poco más del 40% de la población, con protección legal y titularidades definidas y con fuerte lucha por incrementarlas; aunque la base amplia de este segmento protegido cuenta solo con los beneficios generales de la SS y está en riesgo de perderlos por los mecanismos de flexibilidad laboral incorporados en la reforma laboral de 2012. Se podría decir que una de las novedades en este segmento es la incertidumbre de lo logrado.

Figura 0-2. El sistema de protección social en el régimen de bienestar del dualismo institucionalizado (con jerarquía de beneficios)



Fuente: Elaborado con base en Barba (2018) y Valencia (2018).

En el otro extremo del SPS ya no están dos tercios de la población, sino un 40% con heterogénea incorporación a diversos paquetes básicos, reglamentados, pero no desde la lógica de derechos sociales, y cerca de una quinta parte de la población (18%) excluida también de estos paquetes, pero, probablemente, incorporada a diversos dispositivos asistenciales o de beneficencia. Identifica a estas dos agrupaciones la exclusión sistemática de las prestaciones o beneficios de la SS general o ampliada, y la reducida capacidad de negociación para obtenerlas o, incluso, para defender o promover la ampliación de beneficios de los paquetes básicos. Son ciudadanías sociales precarias o, en cierto sentido, de segunda clase (ver Cuadro 0-1 y Gráfica 0-1).

También se experimenta incertidumbre en este segmento por la ausencia de un enfoque de derechos y una débil capacidad de negociación: los beneficios obtenidos se pueden perder. La innovación en este segmento es la institucionalización de paquetes básicos (que colaboran al menos a enfrentar ciertos riesgos sociales), a lo que se ha llamado “RB con dualismo institucionalizado” (Barba y Valencia, 2013: 68), con un SPS débil, incompleto y jerarquizado, y con diversas ciudadanías estratificadas.

Recientemente, los paquetes básicos han frenado su progresividad. Barba (2018), por esta razón, habla de integración “inferiorizante”, que institucionaliza la desigualdad.[139] ¿Cuál puede ser el aporte del POP para salir de esta trampa de la legalización de la inferioridad? El POP está limitado para ello por su diseño en principio: “El monto máximo de las transferencias se fijó de manera que, por sí mismo, no fuera suficiente para elevar los hogares por encima de la línea de pobreza, de forma tal que la superación de esta condición recayera en el esfuerzo personal de las familias” (Yaschine, 2015:74).

[139] Bayón la llama “la integración excluyente” (2015: 19); Reygadas (2008), inclusión asimétrica.

Cuadro 0-1. Ciudadanías y régimen de bienestar dual y dual institucionalizado

	RB dual	RB dual institucionalizado
Estratificación protección social	Dos grandes estratos: 1) con SS y 2) excluidos de SS y con acceso precario a asistencia social	Mayor estratificación: 1) con SS, 2) con acceso a paquetes básicos y 3) con acceso precario a asistencia social
Tipos de ciudadanía	1) Derechohabientes y 2) excluidos/atendidos asistencialmente, 3) asegurados vía el mercado	1) Derechohabientes, 2) beneficiarios paquetes básicos, 3) excluidos/atendidos asistencialmente, 4) asegurados vía el mercado
Tipo de asistencia social	Enfoque de desarrollo regional y subsidios generalizados	Transferencias directas y fortalecimiento de instituciones minimalistas
Concepción de intervención estatal	Creación de instituciones de SS, con aspiraciones al universalismo (o empleo formal dominante) Asistencia Social Precaria	Apoyos indirectos para crear igualdad de oportunidades y directos a la pobreza extrema, para incentivar ingreso al mercado y autoprotección, Mantenimiento de SS

Fuente: Elaborado propia.

De continuar este proceso, estos paquetes básicos paralizados en su progresividad en beneficios podrían institucionalizar, así, la precariedad. Por lo pronto, es evidente el estancamiento en la desigualdad: los efectos de las principales nuevas transferencias de política social (POP, PAL, pensión básica, fundamentalmente) han sido menores en la reducción de la desigualdad de ingreso (ver Cuadro 0-2).

¿Qué posibilidades de transformación tiene el POP en este marco? Pueden visualizarse tres posibilidades desde una mirada de progresión en los derechos sociales: a) continuidad y no regresión y b) cambios paramétricos o c) estructurales. En primer lugar, en el enfoque de progresividad de los derechos la peor posibilidad sería la suspensión de un programa que atiende a cerca de un cuarto por ciento de la población; en este sentido, lo mínimo sería su continuidad y no regresividad. Sin embargo, de acuerdo con la experiencia de dos décadas sobre la capacidad instalada, los logros reconocidos y la reflexión sobre las debilidades y oportunidades de cambio en el SPS permiten visualizar opciones más exigentes, que podrían sintetizarse en cambios paramétricos (modificaciones del programa sin alterar su orientación central) y en transformaciones progresivas estructurales (modificaciones que partan de su orientación central hacia un enfoque de derechos en el SPS en su conjunto).

Cuadro 0-2. Desigualdad (coeficiente de Gini) de ingreso monetario de hogares e ingreso monetario sin transferencias de política social

	2014	2012	2010	2008	2006	2004	2000	1998	1996	1994	1992
Ingreso monetario	0.50	0.50	0.48	0.51	0.49	0.49	0.52	0.52	0.51	0.53	0.52
Ingreso monetario sin transferencias de política social	0.53	0.53	0.52	0.55	0.51	0.52	0.53	0.54	0.52	0.54	0.53
Efecto de transferencias en Gini	-0.04	-0.03	-0.03	-0.04	-0.02	-0.02	-0.01	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos para los años correspondientes.
Nota: Transferencias PS incluye transferencias políticas social, jubilaciones y pensiones.

En segundo lugar, entre los cambios paramétricos podrían suponerse tres acciones que se calendarizarían en forma paulatina (para favorecer la sostenibilidad presupuestaria): adecuar la transferencia per cápita de los hogares con tendencia a acercarla de modo progresivo en varios años a la línea de bienestar mínimo del CONEVAL (un criterio temporal podría ser el 2030, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible); retomar la tendencia de incremento de la cobertura poblacional para, inicialmente, incorporar a los hogares no cubiertos ahora con ingresos menores que la línea de bienestar mínima del CONEVAL y, después (con agenda anual planificada en términos presupuestarios), a los hogares con ingresos menores que la línea de bienestar del CONEVAL; y suavizar poco a poco la condicionalidades del programa e incorporar un enfoque de seguimiento de los hogares en los que la escolarización y el seguimiento de la salud tienen deficiencias.

En tercer lugar, los cambios estructurales en el paradigma de un SPS de ciudadanía se podrían dirigir a una modificación del programa con una ley de derecho social, con dos posibilidades: una ley de asignaciones familiares de tendencia universal, cuyo punto de partida sean los hogares incorporados en la actualidad al POP, o bien, una ley de ingreso ciudadano universal, con punto de partida inicial también en los hogares incorporados al POP, el PAL, pensión básica, PROCAMPO y otros menores.

Los cambios paramétricos señalados podrían ser la vía para avanzar progresivamente en las posibles leyes indicadas y consolidar sus fundamentos presupuestarios. Sería difícil emprender este cambio estructural sin una deliberación general acerca del SPS en México y la necesidad de superar de manera paulatina el dualismo institucionalizado. El POP, en conjunto con otras coaliciones de política social, podría sustentar el avance hacia un SPS de ciudadanía social.

Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP)

Julio Boltvinik
Araceli Damián
Máximo Ernesto Jaramillo Molina
con la colaboración de Rodolfo de la Torre López

Semblanza de los autores:
Julio Boltvinik es doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Antropología Social (CIESAS). Es profesor-investigador de El Colegio de México. Ha estado involucrado en el estudio del POP desde 1998 y ha publicado varios ensayos al respecto.
Araceli Damián es doctora en Planeación con especialidad en Economía Urbana por la Universidad de Londres. Es profesora-investigadora de El Colegio de México.
Máximo Ernesto Jaramillo Molina es Candidato a doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología en El Colegio de México.

Citación sugerida:
Boltvinik, Julio, Damián, Araceli y Jaramillo Molina, Máximo Ernesto (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP). En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Este capítulo valora el diseño del Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) tomando en cuenta su génesis, la cual estuvo condicionada, por una parte, por el contexto de un Estado nacional que abandona la promoción del desarrollo y abraza el modelo económico neoliberal y, por otra, por las erradas concepciones (de los diseñadores) sobre la pobreza, su incidencia y distribución territorial en México (secciones 1 y 2). Criticamos la teoría que sostiene que la pobreza se supera incrementando el capital humano. Mostramos que tales concepciones erradas llevaron a Levy y los otros diseñadores del POP a menospreciar el impacto favorable en la pobreza de los subsidios alimentarios generalizados, lo que facilitó su reemplazo por transferencias monetarias condicionadas y focalizadas (TMCF); también los llevaron a un diagnóstico sesgado, minimalista y ruralista de la pobreza nacional (secciones 3, 4 y 5).

En concordancia con su concepción neoliberal, Levy piensa que la función redistributiva solo debe cumplirla el gasto público y no los impuestos; de ahí la obsesión por focalizar y evitar los errores de inclusión (EI), y el desprecio hacia los de exclusión (EE). En la sección 6 se analiza críticamente el método de selección de beneficiarios (B) adoptado por el POP (antes de su truncada extensión al medio urbano), que implicó la decisión política de excluir entre 55 y 83% de los pobres extremos (PE) del país.

Aunque pensamos que las TMCF no son el camino a seguir, sino las TM universales e incondicionadas, analizamos el diseño del POP con cierto detalle para ver hasta qué punto se podría reformar. Encontramos dos errores del diseño general que llevan al POP a generar dos nuevas desigualdades: entre hogares de distinto tamaño (porque la TM alimentaria [TMA] no es función del tamaño del hogar, como debería, sino una constante muy pequeña) y entre hogares con y sin escolares o de edades diferentes (porque las TM educativas [TME] son, con mucho, las más altas y aumentan con el nivel educativo); como resultado, el coeficiente de Gini de las TM del POP es similar al del ingreso en Alemania.

En las secciones 7-9 analizamos el diseño de los componentes del POP: alimentación, salud y educación. Identificamos errores específicos en cada uno, pero subrayamos que el problema principal es que los servicios de salud son de tercera calidad y mínima cobertura de riesgos de salud, y la educación (de pésima calidad) no parece traducirse en suficiente aprendizaje. Al margen de las decisiones que habrá que tomar en materia de TM, los servicios de educación y salud deben mejorarse radicalmente, lo que queda, formalmente, fuera del POP y no es objeto de este capítulo. Si el POP mantuviese su carácter actual, deberían corregirse los errores de diseño de las TM, por ejemplo, hacer variar la TMA en función de las necesidades alimentarias de cada hogar y aumentarlas de modo sustancial, y pagar las TME en los seis bimestres. Las TM educativas requieren un rediseño completo que aquí no abordaremos.

El segundo error de Levy es su creencia que la focalización puede ser eficiente. En las secciones 10-12 se analizan antecedentes bibliográficos sobre focalización que muestran lo infundada que resulta dicha creencia, y se cuantifican, distinguiendo medio urbano y rural, los errores de exclusión (EE) y de inclusión (EI) en números absolutos, así como tres índices (y su evolución) para valorar al POP, desarrollados por nosotros: suficiencia (S), eficiencia (E) y cobertura (C). El análisis de evolución de EE y de EI lo hacemos con coeficientes relativos: CEE, que expresa qué proporción de los PE fueron excluidos, y CEI, que mide la proporción de los B que no son PE. También analizamos la evolución 2004-2014 de la distribución por quintiles de ingreso de las TM del POP. Las conclusiones son contundentes: la focalización es un desastre. Vayan aquí solo tres cifras: el valor de E, 0.49, expresa que poco más de la mitad de B no son PE. Eso explica que, con un padrón de B de 26 millones, muy cercana a los 27.6 millones de PE (S= B/PE= 0.94), la cobertura (C=PEB/PE, donde PEB son los PE incluidos como B) sea de solo 0.47, y que menos de la mitad de los PE sean B: 12.9 millones. El otro lado de la moneda es que 14.7 millones de PE son excluidos del POP. Además, el 40% de los B se ubican en los tres quintiles superiores de la distribución del ingreso (20% en los dos quintiles superiores).

Manteniendo la E en su nivel actual, se requeriría duplicar el padrón de beneficiarios (PB) y el presupuesto para incluir a todos los PE en el POP. Sin embargo, no hay voluntad política para ello ni se está haciendo lo necesario, que se explica en el texto más adelante, para tratar de elevar E. El callejón sin salida del segundo error de Levy se evidencia: es una utopía tecnocrática inalcanzable. En cuanto a su tercer error, creer que el POP estaba blindado contra el clientelismo, se aborda en la sección 13, en la que se analizan evidencias de la politización de los nombramientos en el POP, de puertas abiertas al clientelismo en la identificación de nuevos B, y de la asociación cronológica entre elecciones presidenciales y ampliación del PB del POP.

En la sección 14 se sintetizan las conclusiones de las evaluaciones del POP realizadas en 2008 al cumplir éste diez años, que documentaron su fracaso, no solo respecto a su objetivo central de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, sino el muy bajo aprendizaje de los becarios del POP. A pesar de estas duras conclusiones, el POP se dejó sin cambios hasta que, en el gobierno de Peña Nieto, se creó el nuevo componente de vinculación, que busca apoyar la inserción productiva de sus egresados. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), si lo que se busca es la superación de la pobreza y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada; solo la que se caracterice por empleos de mayor calidad y productividad, mejores ingresos y más derechos. No parece ser esto lo que se está buscando en el componente de vinculación del POP. Se añaden dos evidencias sobre el fracaso del POP: la persistencia de la PE por ingresos desde 1992 y un ejercicio de simulación que muestra que las incidencias de PE y la P (por ingresos) sólo bajan 2.4 y 1.0 puntos porcentuales respectivamente con las TM del POP (sección 15). La vía de las TMFC ha fracasado. El POP tiene muy limitadas posibilidades de reforma.

¿Se puede disminuir la pobreza promoviendo un crecimiento que genere suficientes empleos de creciente productividad y salarios, como señala la CEPAL? Esto fue lo, y que

es lo que México hizo entre 1945 y 1975. Al margen de las dificultades que la globalización impone al restablecimiento de esta ruta, si tomamos tomamos en cuenta que el crecimiento hoy está inevitablemente ligado inevitablemente a la automatización, que la producción crece crece ahora en el mundo sin crecimiento de los empleos y los salarios, y que el trabajo humano (manual e intelectual) se remplaza cada día más por sistemas automáticos, como se analiza en la sección 16, la respuesta es contundente: esta ruta está hoy cerrada. P, por tanto, que la única vía que permitirá al país modernizarse, desarrollarse y, al mismo tiempo, erradicar la pobreza (no solo la PE) es el ingreso ciudadano universal (ICU). Las TM del POP deben ser remplazadas por las del ICU, que serán universales, incondicionales y suficientes para vivir con dignidad. Como complemento indispensable del ICU, la salud y la educación deben proveerse gratuita y universalmente y mejorarse en forma radical.

1. SE REMPLAZA EL DESARROLLO POR TRANSFERENCIAS MONETARIAS A POBRES EXTREMOS

En 1997, sin tomar en cuenta al secretario de Desarrollo Social Carlos Rojas, Santiago Levy, subsecretario de Presupuesto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en acuerdo directo con Ernesto Zedillo, presidente de la república, llevó a cabo las tareas preparatorias, y ambos pusieron en práctica el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresa, el 8 de agosto de ese año para sustituir el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). A diferencia de sus predecesores PIDER (Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural), Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) y Pronasol, que duraron (básicamente) un sexenio, el Progresa, aunque cambiando de nombre, primero a Oportunidades (con Vicente Fox y Felipe Calderón) y luego a Prospera (con Enrique Peña), ha funcionado durante cuatro gobiernos y, en 2017, cumplió veinte años. Lo llamamos POP para abarcar su funcionamiento con los tres nombres.

Los rasgos distintivos del POP son: otorga a los beneficiarios transferencias monetarias (TM) como instrumento y beneficio central; los beneficiarios son hogares que cumplen el requisito de vivir en pobreza extrema (PE), es un programa *focalizado* (F) a la PE; los beneficiarios tienen que cumplir con ciertas conductas para continuar recibiendo las TM *condicionadas* (TC). Es un programa de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (TMFC). Cada uno de estos rasgos tiene su historia a nivel mundial. La orientación contemporánea de las políticas públicas hacia el combate a la pobreza como tema central ha ido acompañada del abandono parcial o total de la promoción del desarrollo. El Estado neoliberal deja el crecimiento económico al mercado bajo la convicción de que el desarrollo capitalista será más vigoroso mientras menor sea la intervención del Estado en la economía. El Estado se recluye a sus funciones policiacas, de infraestructura y de política social orientada a los pobres.

Las TM han formado parte de los Estados de Bienestar (EB) europeos y de otros países del centro desde hace mucho tiempo, incluso antes de que se pudiera hablar de EB propiamente dicho. Con las Leyes de Pobres de 1388, 1576 y 1601 en Inglaterra, se fue conformando un sistema de trato diferencial a los pobres, que la ley de 1601 clasificaba en

pobres impotentes (que deberían alojarse en asilos) y pobres de cuerpo sano (a los que se les debería dar trabajo en "casas de corrección" y, si se resistían a trabajar, deberían ser castigados (encerrados en dichas casas). No había TM; se pagaba en efectivo o en especie, por trabajo, mientras los pobres impotentes recibían bienes en especie. Con las subvenciones monetarias al salario, que la Ley Speenhamland instituyó en 1795, se introducen las TM a quienes tenían trabajo, pero sus salarios eran muy bajos. Karl Polanyi (1944/1957/2001) valora así el significado de esta ley*:*

> Los Jueces de Berkshire […] decidieron qué subsidios de ayuda a los salarios deberían otorgarse de acuerdo con una escala dependiente del precio del pan, de manera que *un ingreso mínimo debiera ser asegurado a los pobres al margen de sus ingresos ganados* […] *En realidad, introdujo una innovación social que equivale, nada menos que al "derecho a la vida"* […] Fue abolido en 1834 […] pues bajo el nuevo régimen del hombre económico, nadie trabajaría por un salario si podía ganarse la vida sin hacer nada (o poco más que nada).

Pero en el tercer mundo, incluido México, el enfoque predominante de 1945 a 1980 para elevar el nivel de vida de la población fue el crecimiento económico, la seguridad social, los subsidios a la vivienda de interés social, los salarios mínimos y los subsidios a los bienes básicos en el medio urbano, y en el medio rural lo que Farshad Araghi (2016) ha llamado el Estado de Bienestar Agrario (EBA), que buscaba proteger el ingreso de los campesinos con subsidios a los insumos y al crédito, precios de garantía y el sistema de investigación-extensionismo.

En América Latina, las TM solo existieron en algunos países. La crisis de la deuda (1982-1990) llevó no sólo a la apertura de la economía y la privatización, sino a la eliminación de los subsidios generalizados, al deterioro brutal de los salarios, al desmantelamiento del EBA, y al remplazo de las metas de crecimiento, generación de empleos formales y elevación del nivel de vida de las mayorías por las referentes a la estabilidad de precios y del tipo de cambio. En los años setenta prevalecía el keynesianismo en el mundo capitalista, pero Chile, bajo la dictadura pinochetista, se convirtió en el laboratorio del neoliberalismo. Pilar Vergara (1990) explica que, según los principios neoliberales, el gobierno sí debe intervenir para abatir la pobreza extrema:

> 1) *El principio de subsidiariedad del Estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no puedan desempeñar adecuadamente*.
>
> 2) *Los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren* […] *el principio de subsidiariedad*.
>
> 3) La igualdad de oportunidades es definida como *la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando es el mercado* –que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes– y no al poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas, el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales.
>
> 4) *Para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas*, *es decir, que no sean pobres extremos* […] las personas afectadas por PE se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellos una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en los casos de PE. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes

> serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos. *La auténtica igualdad de oportunidades, declaraba el informe social de Chile en 1983, se contrapone con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que, aparte de conspirar contra la libertad, implica uniformizar, colectivizar, en suma, eliminar al individuo*.

Esto se basa en el pensamiento de Hayek y de Friedman,[140] fundadores del neoliberalismo, pero fue en el gobierno de la dictadura chilena donde se expresaron de manera transparente. Es importante reiterar que la lucha contra la PE es parte integral del neoliberalismo, no algo externo al modelo; es parte de su esencia. No debe sorprender que la política social neoliberal en México se dirija contra la PE, no contra toda la pobreza, y que el POP haya cobrado tanta importancia. En Chile se combatió la PE con TM focalizadas, pero no condicionadas. El condicionamiento vino después.

Sobre el carácter condicionado de las TM, dice Pablo Yanes (2016):

> Al […] aplicarse el supuesto implícito de que los PE no saben lo que es bueno para ellos y sus hijos, se fueron generalizando en AL los PTMC [programas de transferencias monetarias condicionadas]. Cada vez se reconoce más que no hay evidencia de que las condicionalidades sean el motivo central de los aumentos observados en los PTMC en asistencia a escuelas y clínicas y que podría ser igual de válida la explicación de que estas mejoras en realidad son producto de la TM misma.

Algo similar ha sido expresado por Hanlon, Barrientos y Hulme (2010):

> … hay evidencia sustancial que la gente con poco dinero sabe cómo hacer buen uso de fondos adicionales […] La duda es entonces sobre la utilidad de obligar sólo a los muy pobres a cambiar su conducta para ser elegibles para TM. Las condicionalidades son criticadas con frecuencia porque son degradantes, aplican sólo a los pobres que reciban transferencias […] e implican que los receptores son irracionales o incapaces de actuar en consecuencia con sus mejores intereses.

En el POP se dio por sentado, sin discusión, que las condicionalidades son indispensables y funcionan.

2. La teoría del capital humano, central en el POP. La visión de Santiago Levy

Para estudiar el POP, es necesario leer con cuidado los escritos de Santiago Levy, presentado como “el principal arquitecto” del Progresa-Oportunidades (PO) (todavía no se le cambiaba el nombre a Prospera) en la contraportada de su libro más reciente (Levy, 2006) sobre este programa. Antes publicó otro libro en español, al respecto, en coautoría con Evelyne E. Rodríguez Ortega (Levy y Rodríguez, 2005).

Levy (2006) presenta al PO como una novedad total, lo cual es falso. En Honduras hubo un precedente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que inició en 1990, llamado Programa de Asignación Familiar” PRAF-I, que puede considerarse el primer PTMC y en el cual “los apoyos se condicionaron a que las familias enviaran a sus niños a

[140] Por limitaciones de espacio, no es posible ahondar en el pensamiento de estos dos autores.

la escuela y a los controles de salud". Las similitudes con el PO cubren otros aspectos.[141] Lo dicho muestra que el modelo de capital humano promovido mediante TMCF ya estaba en la agenda del BID (y del Banco Mundial) antes del Progresa. Levy es un inteligente economista de derecha; va al grano y es convincente. Para reseñarlo críticamente, es necesario "deconstruir" sus argumentos detalladamente. Levy (2006: 1-2) sintetiza, así, los rasgos del PO:

> En 1997 México lanzó un […] programa de reducción de la pobreza basado en incentivos para mejorar el capital humano de aquellos que vivían en la PE: el PO fue *una iniciativa novedosa*, en tanto que: a) buscó reemplazar las transferencias de ingresos en la forma de subsidios alimentarios generalizados o focalizados por TM [...] dándole […] libertad a los beneficiarios en sus decisiones de gasto; b) condicionó […] las TM a patrones específicos de conducta por parte de los hogares beneficiarios; c) para explotar sus complementariedades juntó beneficios de nutrición, salud y educación; d) adoptó un enfoque de ciclo de vida para evitar la dependencia de largo plazo de la asistencia social; e) incluyó la evaluación […] como parte de su diseño; f) aplicó lineamientos estrictos para seleccionar beneficiarios; g) entregó los beneficios directamente a los beneficiarios.

Levy omite señalar que el dinero se entrega a las madres de familia, que las becas educativas empezaban en tercero de primaria, y que en su diseño hay una obsesión maltusiana. El punto d) no se cumplió: en los hechos son muy pocos los hogares que salen del POP (véase *infra*). Por tanto, el POP sí fomenta una dependencia de largo plazo respecto a la asistencia social. Si bien Levy señala que el PO busca aumentar el *capital humano de los pobres* e interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, no adopta la *teoría ingenua del capital humano*, que cree que el aumento de éste en los descendientes de los PE es condición suficiente para que dejen de ser pobres. Sabe que se requiere crecimiento económico:

> Primero. El PO no es la estrategia de México para la reducción de la pobreza. El PO era parte de un amplio rediseño de la política de pobreza […] El PO se dirige al primer componente de la estrategia [mejorar el capital humano de los PE], particularmente a subsidiar la demanda de servicios de salud y educación. Segundo, el PO no incrementará directamente el crecimiento ni erradicará la pobreza por sí mismo. Para erradicar la pobreza, el PO deberá reforzarse por el éxito de los otros componentes de la estrategia de pobreza y por *las políticas macro y micro-económicas* (en relación con la estabilidad fiscal y de precios; incentivos para la inversión, la innovación, y la creación de empleos) que tienen un impacto más directo en el crecimiento… (Levy, 2006: 19-20)

Este "amplio rediseño de la política de pobreza" no existió en la realidad y muestra su visión limitada, coherente con su neoliberalismo centrado en los mercados y los incentivos. Levy sabe que los jóvenes mejor educados necesitarán encontrar empleos bien remunerados para superar la pobreza. *Lo que no parece saber es que la educación (central en el POP) es un bien relativo, posicional, como lo planteó* Fred Hirsch (1976), lo cual mina desde su base la teoría del capital humano:

> *La satisfacción que un individuo deriva de los bienes y servicios depende* […] *no sólo de su propio consumo sino también del consumo de los demás*. Para un hombre hambriento, la satisfacción derivada de una comida no se ve afectada por lo que coman los demás. Es […] *un bien privado puro*. En el otro extremo, la calidad del aire que el ciudadano moderno respira

[141] Sobre el PRAF-I Y PRAF-II véase Cohen, Franco y Villatoro (2006).

> depende casi por completo de la contribución de sus conciudadanos a contrarrestar la contaminación […] está cerca de ser un *bien público puro*. Estos casos extremos, sin embargo, son raros […] *la mayor parte del consumo no es ni puramente privado ni puramente público*. Lo que generalmente se llama consumo privado se ve afectado […] en la satisfacción o utilidad que genera […] por el consumo de los mismos bienes y servicios por otras personas […]. Así, *la utilidad del gasto en un nivel dado de educación como medio de acceso a los empleos más buscados declinará a medida que más personas logran ese nivel de educación. El valor para mí de mi educación depende no sólo de cuánta tengo sino también de cuánta tiene el hombre que está delante de mí en la cola del empleo* [...] *Los bienes posicionales se vuelven un freno creciente a la expansión y extensión del bienestar. La escasez social aprieta su puño* (pp. 3 y 4).

3. LEVY MINIMIZA IMPORTANTES ANTECEDENTES DEL POP Y ABORDA SOLO LOS SUBSIDIOS ALIMENTARIOS. EL PRIMER ERROR DE LEVY

Levy (2006) no aborda de manera sistemática los antecedentes del POP. Se refiere únicamente a los tres componentes del POP: educación, salud y alimentación, como si fueran los únicos determinantes de los niveles de vida de la población. Desconoce tanto el Pronasol como Coplamar. Aunque Levy y Rodríguez (2005) se refieren al Pronasol, lo hacen solo como antecedente de la descentralización a estados y municipios de parte del gasto social. La descentralización del gasto social, reglamentado en la Ley de Coordinación Fiscal, operado mediante los fondos de aportaciones federales, es también minimizado por Levy, quien se centra en el análisis de las "limitaciones de los subsidios alimentarios" vigentes a mediados de los años noventa. De sus siete comentarios, analizamos en esta sección los dos primeros:

- "Había un desequilibrio en la distribución de los fondos presupuestarios entre áreas urbanas y rurales: más del 75% del presupuesto se canalizaba a las *áreas urbanas donde menos del 40% de los pobres vivían*" (p. 5).

Levy no cita ninguna fuente ni identifica el método en el que se basa para esta afirmación sobre la distribución urbano-rural de la pobreza (P), que depende de los procedimientos, indicadores y umbrales que se utilicen. Los minimalistas como Levy llegan a conclusiones como la citada en cursivas, pero con el MMIP (método de medición integrada de la pobreza, de carácter multidimensional) se llega a la conclusión opuesta: del total de P en el país, 23.5 millones vivían en el medio rural y 60.7 en el urbano; es *decir, los P urbanos eran el 72% y los rurales el 28% del total nacional. En 1996*, los porcentajes de PE e indigentes (los dos niveles más intensos de pobreza en el MMIP) que vivían en el medio urbano (66 y 58%) eran mucho más altos que los del medio rural (34 y 42%). Incluso con la línea de pobreza (LP) de patrimonio del comité técnico que midió la pobreza oficial en el gobierno de Fox, los P urbanos en 1996 eran 33.9 millones (52.5%) y los rurales 30.6 millones (47.5%). Este error de Levy fue determinante en el diseño del POP.

- "Había un desequilibrio entre los montos de los subsidios generalizados y los focalizados, con casi 2/3 canalizados a los primeros. Levy subraya que "algo más de la mitad del presupuesto la absorbían los subsidios generalizados al pan y la tortilla en áreas urbanas, donde *la mayor parte de la transferencia era capturada por hogares no pobres*".

El juicio en cursivas está basado (aunque no lo explicita) en el supuesto que los PE urbanos eran sólo entre el 4.1 y 10% de la población urbana en 1984, tal como lo plantea en *La pobreza en México* (Levy, 1994). Si la pobreza que se quiere reducir fuese tan baja, no tendría, en efecto, mucho sentido utilizar subsidios generalizados (SG). Para valorar la descalificación que hace Levy de los SG, es necesario precisar en qué consiste el método que Levy *quería utilizar* para medir la PE y cuál terminó usando. Él señala que "los PE son aquellos cuyo gasto en alimentación (GA) es inferior" al costo de la canasta normativa alimentaria (CCNA) (Levy, 1994), pero como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1984 no le permitía identificar el gasto no monetario en alimentos, tuvo que usar el ingreso (Y) del hogar como variable principal en vez del GA. Dado que GA<Y, "la comparación del CCNA con Y subestimaría la PE". Por ello, "es necesario incrementar" la línea de PE (LPE), lo cual hizo en solo 25%, al creer que los hogares *más pobres* tenían un coeficiente de Engel (E= GA/Y) de 0.8, es decir, que GA/Y=0.8.

Levy adoptó, sin saberlo, lo que Boltvinik llamó el método de la canasta normativa Alimentaria (CNA), que consiste en calcular la LP dividiendo el CCNA entre E (LP= CCNA/E). El valor de E de los más pobres en México es de 0.5 y no 0.8 como creyó. Esta sobreestimación de E es lo que Boltvinik (25/02/2000) llamó el "error de Levy". La LP de patrimonio (LPP) de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es (de las tres oficiales) la que más se acerca al método de la CNA. Por tanto, según cifras oficiales, en 1996 había más pobres en el medio urbano que en el rural y la P urbana era del 61.9%, y no del 4.1 o 10% (Cortés, Hernández, Hernández, Székely y Vera, 2005).

4. Debate con Levy sobre los subsidios alimentarios

En la sección anterior criticamos los dos primeros comentarios (de siete) que Levy hace sobre los subsidios alimentarios vigentes antes de 1997. En esta se aborda lo más pertinente de los demás comentarios. Él expresa que "Es muy difícil entregar subsidios alimentarios en especie a la población dispersa en muy pequeñas localidades" y que "pocos beneficios llegaban a los residentes rurales". Proporciona datos de la dispersión en localidades de menos de 500 habitantes (2006, p. 5), pero omite señalar que el 57.5% de los habitantes del medio rural vivía en localidades de 501 a 2,500 habitantes. También olvida que las localidades más pequeñas son las que suelen carecer de escuela y/o clínica y que, por tanto, quedaron excluidas del POP porque las condicionalidades de asistencia escolar y a la clínica no se podían aplicar. Concluye que el 60% de todas las familias rurales pobres no recibían ningún apoyo alimentario" (2006, p. 6), que los programas de subsidios alimentarios eran administrados en forma independiente de las intervenciones nutricionales y de salud, y que los programas no estaban sujetos a evaluación sistemática.

Levy analiza los subsidios alimentarios como programas de transferencias de ingresos. Señala que, dada la muy desigual distribución del consumo, los subsidios al precio de los alimentos son ineficaces e ineficientes para transferir ingreso, porque: a) incluso si el subsidio es completo (el bien es gratuito), la cantidad consumida es finita, limitando el monto de la transferencia de ingreso recibida por los P; b) si el subsidio es parcial (el alimento tiene un precio positivo), el subsidio recibido por los hogares P está limitado por su ingreso

y por la necesidad de gastar en otros bienes y servicios. La ineficiencia de los subsidios alimentarios para transferir ingresos estriba en que, según Levy, una pequeña proporción del gasto total de un hogar de altos ingresos en un alimento específico puede exceder, en términos absolutos, una alta proporción de gasto en el mismo alimento en un hogar pobre, lo que implica que una gran parte del subsidio es capturado por los grupos de ingresos medios y altos. De aquí deriva la razón para crear el Progresa:

> En la medida que no había otro mecanismo para transferir ingreso a los pobres, los programas alimentarios existentes desempeñaban un importante papel de ayuda a los hogares P que los recibían. No corregir las desigualdades de la distribución del ingreso y del consumo alimentario no era una opción. El desafío no era eliminar los programas, sino remplazarlos con otro instrumento que fuese más efectivo para transferir ingresos a los P y que tuviera mayores impactos positivos en su estado de salud y de nutrición" (pp. 7-8).

Levy ignora que: a) la intervención del Estado en la redistribución del ingreso no es solo por la vía del gasto, sino por el conjunto impuestos-gasto. Lo que cuenta son las transferencias netas (subsidios menos impuestos) otorgadas. Si el hogar promedio del decil 10 (10% de mayores ingresos) recibe subsidios alimentarios por 1,000 pesos y paga impuestos por 2,000, recibirá una *transferencia neta negativa* de 1,000 pesos; si el hogar promedio del decil 1 (10% más pobre) recibe subsidios de 500 pesos y paga impuestos de 100, recibirá una *transferencia neta positiva de* 400 pesos. El sistema fiscal sería redistributivo hacia los pobres; b) entre 1983 y 1986, los subsidios alimentarios bajaron 85% y, aunque se recuperaron después de 1986, terminaron la década representando solo el 63% del nivel de 1983, según muestran Martín del Campo y Calderón (1993). El nivel absoluto (103.6 miles de millones de pesos de 1983) en subsidios alimentarios en 1996, que Levy presenta (2006, cuadro I.1), era la mitad del nivel de 1983 (218 mil millones: cuadro 12, p.113, Martín del Campo y Calderón) con una población mayor. Además, se estaban sustituyendo con subsidios focalizados:

> [Para] evaluar si el subsidio a la tortilla para grupos específicos representaba un mecanismo más eficiente para llegar a la población pobre, Cornia y Stewart comparan, para México, la eficiencia del subsidio general a la tortilla con el subsidio focalizado […] miden dos tipos de errores […] El error F [conocido también como error de exclusión) se refiere a la falla en llegar a la población objetivo […] Con el programa de subsidio a la tortilla para grupos específicos, entre 88 y 90% de la población objetivo no recibió el subsidio, en comparación con el 54% con los subsidios generales […] El aumento en el error F se debe a que el programa focalizado de subsidio a la tortilla no logró llegar al 73% de la población pobre de las áreas urbanas, mientras que el subsidio general al maíz cubrió a todos los pobres de las áreas urbanas (Damián, 2002).

Está claro que a Levy le preocupan solo los errores de inclusión y, como creía que casi no hay PE en el medio urbano, sólo le interesa el medio rural.

5. Diagnóstico de la pobreza extrema de la que Progresa partió para su diseño

Levy y Rodríguez (2005) presentan un diagnóstico de la PE a la cual llaman pobreza, y aclaran en nota al pie que "para los fines de este estudio se habla de familias en situación de PE como familias pobres y no se hace ninguna distinción entre hogares y familias". Como si hubiera un único método para medir la PE, sin explicar cómo se calculó, señalan:

> En la fase de definición del Progresa se estimó que en 1997 había en México cerca de 20.2 millones de hogares. De ellos, se calculó a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1994 (ENIGH-94), que alrededor del 24% vivía en condiciones de PE. En términos absolutos, equivalía a 4.8 millones de hogares pobres, en los que vivían casi 28 millones de personas (o sea, 29.3% de la población) (p. 15).

En un cuadro desagregan la PE en los medios urbano y rural: de los 27.5 millones de personas en PE, 15.4 habitaban en el medio rural (donde la incidencia, H, de la pobreza era del 60.9%) y 12.1 en el urbano (donde la H de la PE era solo del 17.7%). En el cuadro se indica que el cálculo de la pobreza lo realizó el Consejo Nacional de Población (Conapo), del cual era secretario general José Gómez de León, quien sería el primer coordinador nacional (CN) del POP, y que desempeñó también un importante papel en el diseño del POP. El bajo nivel de la PE calculada se debe a que el Conapo usó un método similar al de Levy en su estudio para el Banco Mundial (Van de Walle y Nead, 1995), consistente en definir la línea de PE (LPE) como el resultado de multiplicar el costo de una canasta de alimentos por 1.25, o por un número similar.

Levy y Rodríguez (2005) eran conscientes de que la distribución de la PE entre el medio urbano y el rural "depende de cómo se fija la LPE. Evidentemente, para valores más altos de esta aumenta el número de pobres y, en el caso de México, la proporción que las familias pobres urbanas representan dentro del total" (p. 17, nota al pie). Sin embargo, guardan silencio respecto a los 12.1 millones de personas en PE del medio urbano que el Progresa excluiría durante su primera etapa. Orozco, Gómez de León y Hernández (1999) explican cómo calcularon la LPE, que es el punto de partida en la selección de beneficiarios del Progresa:

> La LPE se define con base al precio de una canasta básica alimentaria, que satisfaga los requerimientos mínimos para evitar la desnutrición, enfermedades y deficiencias antropométricas, aplicando al monto que resulte un margen adicional para cubrir otras necesidades básicas no alimentarias. Para tal efecto, se seleccionó la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) elaborada por Coplamar, integrada por 34 productos alimentarios básicos […] actualizado a diciembre de 1996 con el rubro de alimentos del INPC. La LPE estimada fue de $7.04 per cápita diarios. No todo el gasto de los hogares se efectúa en productos alimentarios. Existe un mínimo irreductible de gastos que se dirigen a la compra de productos no alimentarios. Por lo tanto, es necesario incrementar el costo de la CNA con un factor de expansión para reflejar esta situación. De no hacerlo se subestimaría la PE (p. 77).

Parten de la proporción que el gasto en "alimentos" (incluyendo gasto corriente monetario en alimentos, *todo el autoconsumo y todo* el pago en especie recibido) representa del ingreso corriente de los hogares en el primer decil del medio rural. La selección de este decil se justifica diciendo que el "factor de expansión debe basarse en evidencia empírica sobre la asignación del gasto en alimentos de las familias más pobres del país" (p. 78). ***Resulta un sinsentido total convertir las carencias duras de los más pobres en normas para identificar a los pobres beneficiarios de un programa de lucha contra la pobreza.*** *El* resultado del cálculo inicial fue un factor de expansión de 1.67, más alto que el 1.25 usado por Levy (1991).

Después de señalar que la "LPE así calculada se sitúa en un nivel tal que minimiza los errores de exclusión de familias necesitadas", reculan y se enredan y, en vez de hacer

cálculos con los datos disponibles en la ENIGH 1994 que incluyen el desglose del gasto no monetario, tomaron una salida minimalista que resulta en un factor de expansión más cercano al de Levy:

> Se definió una LPE monetaria (LPEM) contrastable con el ingreso corriente monetario. Para tal efecto, se calculó la proporción promedio que representa el gasto monetario dentro del ingreso corriente [*sic*] de un hogar y se aplicó ésta a la LPE […] Para el primer decil de hogares rurales, fue del 80%, con lo cual se obtuvo el factor de expansión ajustado de 1.34 (p. 79).

En efecto, multiplicando el factor de expansión original de 1.67 por 0.8, se obtiene el nuevo factor de expansión (1.34). Al multiplicar el costo de la CNA por 1.34, resulta se obtiene la LPEM. *Moraleja, si el factor de expansión para pasar del costo de la CCNA a la LPE no te gusta, corrígelo.* El factor de expansión (F) es el inverso del coeficiente de Engel: proporción que el gasto corriente alimentario (GCA) representa del gasto corriente total (GCT): E = GCA/GCT. Por tanto, F = GCT/ GCA. El cuadroCuadro 0-1 muestra los cálculos hechos por Orozco, Gómez de León y Hernández y algunas adiciones y comentarios nuestros.

Es evidente que el factor de expansión (F igual a 1.67) resulta de dividir un gasto corriente total (suma de conceptos alimentarios y no alimentarios) entre un gasto corriente al que se llama “suma alimentos”, pero que incorpora “autoconsumo” y “pago en especie”, que no solo incluye gastos en alimentos, sino también en rubros no alimentarios. El valor F que adoptan finalmente, de 1.34, resulta de dividir el gasto monetario total entre la misma suma de “alimentos” y rubros mixtos. Evidentemente estas impurezas llevan a coeficientes inválidos y, por tanto, a LPs sin sentido conceptual. Se elige el factor de expansión más bajo, igual que el decil 1 rural como patrón de observación, para *minimizar y ruralizar la pobreza*. Queda pendiente explicar y valorar críticamente cómo utilizan la LP minimalista obtenida para identificar a los beneficiarios del Progresa.

Cuadro 0-1. Cálculo de la LPE y de la LPEM en el Progresa.

Datos trimestrales del decil 1 rural (ENIGH 1994)		
Conceptos	**Datos de Orozco, Gómez de León y Hernández**	**Comentarios, añadidos o desglose**
	(pesos corrientes)	
1. Gasto corriente total	584,963	El NGCT anotado por Orozco, Gómez de León y Hernández es la suma del GCMT: 393,961, más autoconsumo (56,244), más pago en especie (3,518) y regalos (38,979)
(GCT= GCMT+GCNMT)		
Menos renta imputada de la vivienda propia (RIVP)	- 92,261	Orozco, Gómez de León y Hernández eliminan la renta imputada de la vivienda propia porque difícilmente se puede usar para adquirir alimentos

Datos trimestrales del decil 1 rural (ENIGH 1994)		
Conceptos	**Datos de Orozco, Gómez de León y Hernández (pesos corrientes)**	**Comentarios, añadidos o desglose**
2. Nuevo GCT (NGCT) (**A**) = 1-RIVP	**492,702**	
3. Gasto corriente *Monetario alimentario* (GCMA)	235,109	
4. Autoconsumo (de todo tipo de bienes)	56,244	
5. Pago en especie	3,518	
6. Subtotal alimentos (**B**)= 3+4+5	**294, 871**	
7. Coeficiente de Engel (E= B/ A)	n.d.	0.5985
8. Factor de expansión (F)= A/B	1.67	Inverso de E: **F = A/B**
Ajuste de F		
9. Gasto corriente monetario total (C)	**393, 961**	Es el gasto
10. Proporción del GCMT en NGCT =9/2	0.80	10 = 9 / 2
11. F ajustado = F* 10	1.34	11= 9/6 Supone un E igual a 0.75

Fuente: Elaboración con base en Orozco, Gómez de León y Hernández (1999).
GCT: gasto corriente total
GCM: gasto corriente monetario
GCNM: gasto corriente no monetario
GCMT: gasto corriente monetario total
NGCT: nuevo GCT
GCMA: gasto corriente monetario alimentario

6. Evaluación crítica del método de identificación de beneficiarios en el Progresa

En su inicio, el Progresa limitó su campo de acción al medio rural, identificó a:

> su *población objetivo* con un procedimiento de 3 etapas: a) Acota su *población objetivo* (PO) al medio rural. b) Dentro de este medio, lo vuelve a acotar a las localidades de muy alta y alta marginación que cumplan con ciertos requerimientos en relación con el equipamiento escolar

> y de atención a la salud. c) Por último, selecciona en estas localidades los hogares en PE mediante una identificación inicial con base en una línea de PE (LPE), la cual se corrige a través de la técnica estadística del análisis discriminante […] Por tanto, su PO [en 1997-99l] *la conforman los miembros de los hogares en PE que habitan en localidades rurales de muy alta o alta marginación y que están a cierta distancia del equipamiento escolar y de atención a la salud.* En esta definición de PO no basta ser PE, se requieren muchas más condiciones para [ser beneficiarios] (Boltvinik y Cortés, 2000).

Las etapas a y b constituyen la focalización territorial; la c, focalización individual. Nos centraremos en la etapa c, en la que se eligen los hogares beneficiarios usando una LPE y la técnica estadística del "análisis discriminante" (AD). Una vez que el POP definió la LPE, con el contradictorio procedimiento explicado en la sección anterior, se divide la población en dos grupos: los hogares e integrantes que tienen un ingreso menor a la LPE se consideran, provisionalmente, en PE, y los que tienen un ingreso por arriba de la LPE se consideran no PE (NPE).

Con esta división provisional se construye, usando el AD, un perfil medio de cada grupo y se construye una variable multidimensional, llamada Z, que es una media ponderada de las "variables discriminantes" (VD). Estas VD deberían ser variables del nivel de vida (NV) o de necesidades básicas insatisfechas (NBI) para que el método tuviese consistencia conceptual, pero sus autores eligieron un grupo de variables heterogéneas, muchas de las cuales no expresan NV (como índice de dependencia, número de niños entre 0 y 11 años, ocupación del jefe del hogar, presencia de discapacitados). Estas listas heterogéneas se suelen derivar de la no distinción entre variables constitutivas (VC) y explicativas (VE). Para medir el NV deben usarse únicamente VC; para explicarlo, solo VE. Si las mezclamos, ni medimos ni explicamos. Pero la "razón estadística" no distingue entre ellas. Los ponderadores de las VD son determinados por el modelo para maximizar la "distancia estándar" entre las medias de los pobres, Z_P, y la de los no pobres, Z_{NP}. Cada familia "se clasifica en el grupo respecto de cuya Z guarde menor distancia". A este método Boltvinik le llamó "normas de NBI reveladas", porque la LPE se usa solo para revelar tales perfiles. Boltvinik y Cortés (2000) señalaron:

> Concluimos que, aunque en apariencia en el procedimiento del POP la clasificación final resultaría tanto del método de LP como del ejercicio con las VD, en realidad la función única del ingreso es revelar la Z_p, la Z_{np}. Una vez reveladas, es sólo la situación captada por las VD la que determina quién es y quién no, PE. Sin embargo, el nivel de las Z está determinado por la LPE utilizada […] Pero esto lo hace POP sin percatarse plenamente de ello y de una manera contradictoria e insuficiente. La LPE se elige sin mayor justificación […] El procedimiento ortodoxo del AD supone clasificar primero a los que, sin duda, son PE y NPE, dejando un grupo intermedio de casos dudosos sobre los que se aplica, entonces, el AD para definir a qué grupo pertenecen. Para ello resulta necesario usar un abanico de LPEs, que los casos no dudosos de PE sean los que tengan ingresos inferiores a todas las LPE y, simétricamente, los casos de NPE identificados con certeza sean los que tengan ingresos por arriba de todas las LPE. Los casos dudosos serían aquellos cuyos ingresos están arriba o abajo de algunas LPE, pero no de todas. Al usar Progresa una sola LPE, y al ser ésta la más baja de las usadas en el país, se reduce a cero el número de casos dudosos […] pero no ocurre lo mismo con los NPE, ya que entre éstos habrá muchos que no lo serían con otras LPEs. De haberse usado el procedimiento ortodoxo, los PE habrían sido los mismos y la Z_p sería también la misma, pero los NPE habrían tenido un ingreso medio más alto y su Z_{np}, denotémosla Z'_{np}, habría tenido valores también "más altos", es decir, habría estado más distante de la Z_p que Z_{np}. Su

distancia a Z'_{np} será siempre mayor que su distancia a Z_{np}. Por tanto, aumentará el nº de hogares clasificados como PE. Es decir, el que el POP use la LPE más baja en vez de un abanico de LPEs, lleva a la conclusión de que está subestimando los hogares en PE en las localidades seleccionadas y, por un error de procedimiento, se están excluyendo hogares en PE de los beneficios del programa incluso en las localidades seleccionadas (Boltvinik y Cortés, 2000).

En el cuadroCuadro 0-2 se reproduce, del escrito citado, los cálculos de los excluidos por el POP con datos de 1996. Tanto cuando este se amplió al medio urbano, como cuando se adoptaron métodos oficiales de medición de la pobreza en México, el procedimiento descrito tendría que haberse adaptado, lo cual no sucedió en ninguno de los casos. Solo recientemente ha habido cambios que tampoco llevan a la consistencia con el método del CONEVAL.

Cuadro 0-2. Excluidos por el Progresa, diversas líneas de pobreza extrema

	Líneas de pobreza extrema				LP
	Progresa	Levy	Levy Corregido***	CEPAL	CEPAL
millones de personas					
1. Universo de pobres nacional	13.6	18.8	36.5	27.1	56.5
2. Universo de pobres rural (menos de 2,500)	9.1	11.6	17.9	12.9	19.9
3. Universo de pobres urbanos excluidos (+ de 2,500)	4.5	7.2	18.6	14.2	36.6
4. Población incluida con criterios y LPE-Progresa*	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
5. Estimación pobres rurales excluidos**	3.0	5.5	11.8	6.8	13.8
6. Suma pobres excluidos (3+5)	7.5	12.7	30.4	21.0	50.4
Porcentajes y proporciones					
7. % de exclusión (6/1)(100)	55.1	67.6	83.3	77.5	89.2
8. Relación excluidos/ incluidos (6/4)	1.2	2.1	5.0	3.4	8.3
					9.9

	Líneas de pobreza extrema				LP
	Progresa	Levy	Levy Corregido***	CEPAL	CEPAL
millones de personas					
9. Población en localidades rurales que no son de muy alta ni alta marginación					

Fuente: Elaboración propia.
*Sin aplicar el análisis discriminante, en localidades seleccionadas de alta o muy alta marginación.
**Pobres extremos que habitan en localidades rurales que no son de muy alta o alta marginación; en Progresa se calcularon como el 30% de los 9.9 millones que las habitan (renglón 9); en los demás casos, es la diferencia entre los pobres rurales totales, menos los incluidos (renglón 2 menos renglón 4).
*** Usando factor de expansión de 2, del costo de la canasta alimentaria, en vez de 1.25 que usa Levy.

6.1 Evolución del método de identificación de beneficiarios

En Oportunidades (s.f.) se menciona con detalle el procedimiento para la identificación de beneficiarios ya descrito, con dos diferencias: primero, incluye la nueva regionalización del programa;[142] segundo, sigue tomando como línea de pobreza la canasta alimentaria de la Coplamar, que multiplica por un factor de 1.34 (en consonancia con lo ya apuntado en la sección 5 *supra*) "que considera un mínimo para gastos no alimentarios". La utilización de este factor implica suponer que la distribución del gasto de los hogares en pobreza extrema es de hasta 75% para alimentos y 25% para gastos no alimentarios. Esto dista de ser la realidad de los hogares más pobres en México, pues en los tres deciles más bajos el coeficiente de Engel (E) promedio es de 0.5055.

El documento citado en el párrafo anterior incluye el cálculo de los puntajes resultado del análisis discriminante (AD). Es de destacar la alta importancia que el llamado sistema único de puntajes da a variables como *sin refrigerador (0.761), localidad rural (0.653), hogar sin seguridad social (0.475) y sin baño (0.415), a diferencia de la baja importancia relativa que le* otorga a sin lavadora (0.127), y hacinamiento (0.139). La particular importancia que dichos resultados le dan a las localidades rurales es central para los errores de focalización que se muestran más adelante.

También son importantes los puntajes que se dan para cada una de las 19 regiones, ya que estos no concuerdan, necesariamente con una mayor o menor pobreza de estas. Si bien la región con el mayor puntaje es la de la *mesa central de Chiapas*, que resta 0 puntos, es contraintuitivo que regiones como Nayar (-0.657) o Costa Sur (-0.66) resten más puntos que regiones Bajío (-0.511) o Costera del Noroeste (0.516).

[142] En 2001, el programa Oportunidades cambió la regionalización del proceso de identificación de los beneficiarios. Las regiones son utilizadas para hacer el análisis discriminante por separado, buscando la homogeneidad y entornos similares sobre las variables que son evaluadas con esta técnica estadística. Con estos cambios, se pasó de 41 regiones a 19. Las implicaciones de esta modificación fundamental en el diseño del programa y el proceso de identificación de los beneficiarios rebasan los objetivos de este artículo.

En 2011 (Prospera, s.f.) se hicieron cambios en el proceso de identificación del programa, que no modificaron radicalmente el entendimiento de programa sobre cómo identificar a los hogares en pobreza y los supuestos de los que parte. Los cambios más importantes fueron: 1) se dejó de utilizar la CNA de la Coplamar, y se utilizó una línea de bienestar mínimo (LBM) *ajustada*;[143] 2) se denominó *línea de verificación permanente* de condiciones socioeconómicas al punto de corte entre el EDA (esquema diferenciado de apoyos y los beneficiaros Prospera con los beneficios completos; y 3) se remplazó la utilización del análisis discriminante por un modelo semi-log (log-lineal), que, en general, presenta las mismas bondades y desventajas de la técnica estadística anterior. En 2015 se hizo una nueva revisión del modelo, y se actualizaron las fuentes de datos que usa (cambia ENIGH 2008 por 2012).[144]

7. EL DISEÑO ORIGINAL DEL PROGRESA SEGÚN LEVY Y DOCUMENTOS DEL PROGRAMA

El objetivo del Progresa, "romper la transmisión intergeneracional de la pobreza", lo convierte en un programa estrictamente evaluable hasta que sus escolares becados sean adultos, en un programa de construcción de capital humano entre la población en PE y que busca disminuir la PE de las nuevas generaciones; no de la actual. Sin embargo, en los textos básicos de Progresa y en los de Levy, esto no es claro, como se ve en el cuadroCuadro 0-3: se enuncian de manera ambigua seis o siete objetivos situados entre reducir la PE de la actual generación y la de las futuras. La afirmación inicial de este párrafo ha sido considerada por políticos y académicos, como lo constatan las siguientes citas:

> Progresa es un programa innovador, pionero a nivel mundial […] para *superar la transmisión intergeneracional de la pobreza* (Gómez Hermosillo, 2001).
>
> Hacia finales de la década de los noventa […] Progresa inició la instrumentación […] de una política orientada a incentivar [sic] a los ciudadanos de menores recursos a invertir en el capital humano de sus hijos, buscando […] *contribuir a interrumpir la transmisión de la pobreza que ocurre entre generaciones*… (Bertozzi y González de la Rocha, 2008).
>
> El programa Oportunidades surge […] con el objetivo de contribuir a lograr la igualdad de oportunidades y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo del capital humano de los individuos de hogares en pobreza extrema" (I. Yaschine, *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, 2015).

El POP está basado en la idea del triángulo "alimentación, salud y educación" que persigue que los niños y jóvenes aumenten su nivel educativo y que, por tanto, con base en la teoría ingenua del capital humano, sean menos pobres en el futuro.

El POP introduce dos nuevas desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres: a) entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen, puede llegar a

[143] "Punto de corte intermedio entre la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) y la Línea de Bienestar (LB), para poder identificar a aquellos hogares que, sin exceder la condición de pobreza, presenten características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, estimado a partir de sus carencias" (Prospera, s.f., p. 6).

[144] Desafortunadamente, la línea de verificación permanente de condiciones socioeconómicas no se puede utilizar en los cálculos de los errores de focalización, porque en la ENIGH no se identifican los beneficiarios del POP en el esquema diferenciado de apoyos.

ser de 8.8 a 1 según las tablas vigentes de montos máximos por familia conforme a las reglas de operación 2014 (RO2014); b) discrimina a los hogares más grandes, para los cuales la TMA per cápita es menor, pues su monto es igual para todos los hogares, sin importar su tamaño. Esto refleja la obsesión maltusiana de Levy. Un hogar con 12 integrantes recibirá un apoyo monetario per cápita seis veces menor que un hogar con dos integrantes. El coeficiente de Gini de las TM del POP es de 0.3149, similar al de Alemania en 2012. ¿Tiene sentido combatir la pobreza creando desigualdad?

Veamos ahora las características del componente alimentario del POP, las mujeres embarazadas y en lactancia reciben un suplemento alimenticio que "busca combatir la desnutrición", y todos los niños de entre cuatro meses (actualmente seis meses) y menos de cinco años reciben otro suplemento. Durante muchos años, este suplemento se entregaba solo a los de dos años hasta menos de cinco años que mostraran síntomas de desnutrición. Los suplementos para infantes aportan, según el documento inicial del Progresa, el 20% de las calorías y el 100% de los micronutrientes requeridos.

Los hogares beneficiarios (B) reciben una TMA mensual que empezó en 125 pesos, 155 en 2003 y 335 en el segundo semestre de 2014 (se supone que va aumentando cada seis meses con la inflación observada, pero está sujeta *a disponibilidad presupuesta*). En años más recientes, se han añadido dos modalidades de apoyos en efectivo para la alimentación. Por una parte, el llamado apoyo alimentario complementario (AAC), que busca compensar a los B por el alza de los precios de los alimentos", que fue en 2014 de 140 pesos mensuales. Por otra parte, "las familias B con integrantes de 0 a 9 años *podrán* [*sic*] recibir un apoyo monetario mensual" por cada integrante en este rango de edad para "fortalecer su desarrollo", fijado en 120 pesos mensuales. Este apoyo infantil se otorga, según las RO2018, a todos los B sin corresponsabilidad, y a los de corresponsabilidad que hayan acreditado la edad de los menores antes de 2014, lo cual reflejaría que se busca eliminarlo gradualmente para este grupo mayoritario.

Cuadro 0-3. Objetivos del POP: documento del Progresa (1997), Levy y Rodríguez (2005) y Levy (2006)

Objetivos del POP
1) Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres [en PE según Levy **y** Rodríguez], particularmente de niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado (de calidad) de la salud, y ayudas alimentarias
2) Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar
3) Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica
4) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación

5) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresa para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere… [objetivo no presente en Levy **y** Rodríguez]
Objetivos incluidos por Levy y Rodríguez, pero ausentes en Progresa (al menos explícitamente):
6) Eliminar la desnutrición, reducir las tasas de morbimortalidad y fecundidad…
7) Cambiar la estructura de riesgos de las familias pobres, reduciendo la incertidumbre en el flujo de consumo y los riesgos asociados a eventos catastróficos de salud…
8) Redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres
Objetivo incluido solo en Levy:
9) Romper el ciclo vicioso de la pobreza en todos los hogares en pobreza extrema

Fuente: Elaborado con base en documento de Progresa (Poder Ejecutivo Federal, 1997), Levy-Rodríguez (2005) y Levy (2006).

La condición para recibir la TMA es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas y la beneficiaria titular y los estudiantes de educación media superior asistan, además, a las pláticas de salud. Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende este apoyo. Si el traslado requiere “mucho” tiempo y algunos gastos, este requisito puede convertirse en barrera de acceso. El costo (de oportunidad) consistente en desatender las obligaciones domésticas y laborales, y la probable necesidad de tener que trasladarse con menores (al no tener con quien dejarlos), puede hacer poco atractivo este beneficio (que es muy magro: 16 pesos diarios por hogar).

La generalización de los suplementos para todos los menores de dos a cinco años de edad y el AAC, son correcciones a errores graves de diseño que dejaban (casi) desprotegidos a los menores de dos a nueve años de edad. No se entiende por qué el AAC se está descontinuando.

8. El diseño del componente educación. Vaguedades, problemas y nueva brecha

El componente educación es el más importante del POP, porque aquí radica el objetivo principal: romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, y porque las transferencias monetarias educativas (TME) representan la mayor parte de las TM del POP. Igual que en salud, se busca estimular la demanda, mientras la ampliación de la oferta queda fuera del POP. En el documento original del Progresa (1997) se definieron las TME condicionadas a la asistencia regular (al menos 85% de los días de clases), desde el tercero de primaria (a partir de 2014 se añadieron primero y segundo grados) hasta el tercero de secundaria. En el gobierno de Fox (Oportunidades) se añadió el bachillerato. Estas becas se entregan a la persona titular beneficiaria (la madre casi siempre). En 2016 (Prospera) se agregaron becas hasta por dos grados de educación superior (en cuyo caso la TME se entrega a la persona

becada). Las TME son crecientes (con saltos) conforme avanzan de grado y, en secundaria y preparatoria, más altas para las niñas.

En 2009 se introdujo un programa piloto ("modelo urbano") cuya cobertura desconocemos, y que está en proceso de ser descontinuado, con TME más altas. La beca de una adolescente en tercero de preparatoria (1,120 pesos mensuales en el medio rural y 1,365 en el modelo urbano) es 3.3 y 4.1 veces la TMA del hogar (sin el apoyo alimentario complementario (AAC), y 2.4 y 2.9 veces con él. Se otorgan TM de 360 pesos en primaria y 440 en los demás niveles para útiles escolares por ciclo escolar. Las TME se suspenden en el bimestre de vacaciones y se pagan por bimestres vencidos. Los montos de la TM para educación superior (TMES) difieren mucho, sin explicación, entre las RO2018 (950 pesos mensuales) y la página web de Prospera (1,700). Esta TM reemplazó el pago, por única vez, a quienes terminaban la preparatoria (Jóvenes con Oportunidades), introducido en 2009.

El diseño original (y el actual) de las TME tiene varios problemas:

1) No es claro por qué las becas empezaban, hasta hace poco, en tercero de primaria. En Progresa se dice: "Es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías y sin que hayan recibido alguna instrucción que despierte desde el inicio sus habilidades primarias para el conocimiento". Y se añade que, a partir de los 12 años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los 12 hubiesen terminado la primaria. También se destacan deficiencias de la oferta: "Es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares no cuenten con los 6 grados (escuelas incompletas), aunque Progresa no cuantifica estas deficiencias".

   El análisis de la deserción escolar en el que se basó este diseño tendría que haber sido más preciso: a) deslindando deserción de reprobación; parte de esta puede deberse a problemas de la vista, del oído, etcétera, que no se resuelven con becas en efectivo; b) las escuelas incompletas explican una parte de la aparente deserción escolar. La decisión de empezar las TME en tercer grado *creó una brecha de* siete *años (entre el suplemento alimentario otorgado a menores de* dos años y el apoyo vía TME a partir de nueve años), en los cuales el capital humano es descuidado.

2) En 2002 se reformó el artículo tercero constitucional para añadir tres años de educación preescolar a la educación básica obligatoria. Este cambio está en vigor. Ningún menor podría ingresar a primaria sin el certificado de educación preescolar. No es público lo que está ocurriendo en las áreas cubiertas por el POP, pero no hay ningún apoyo para estimular la asistencia a preescolar ni se ha valorado (hasta donde estamos enterados) la oferta de educación preescolar en dichas áreas. Al universalizarse la educación preescolar en el país, aumenta mucho el riesgo que los menores del POP se rezaguen más. A continuación, citamos la nota oficial de 2016: "Desde 2002, se estableció la obligatoriedad de la Educación Preescolar […] Aún con los esfuerzos institucionales,

se estima que casi 1 de cada 3 niños, de 3 a 5 años de edad, no recibe Educación Preescolar, lo que representa cerca de 1.7 millones de niñas y niños".[145]

3) No se ha justificado la suspensión de la TME en el bimestre de vacaciones escolares. Se ignora, al suspender la TME en verano, uno de los rasgos básicos de la pobreza rural: el carácter estacional del hambre. Los meses previos a la cosecha de temporal (que se sitúa en la mayor parte del país entre septiembre y octubre) son los de hambre más aguda.

4) El argumento para que la TME de las niñas sea más alta –que asisten menos que los niños a las escuelas a partir de los 13 años– se contradice con otro argumento, del mismo Progresa, que asocia el monto de la TME al costo de oportunidad de la asistencia escolar que es, en general, más alto para los varones.

5) El pago bimestral, cómodo para el POP, afecta las pautas de uso de los recursos. En los hogares cercanos al límite de la subsistencia es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos. Una mayor frecuencia de pago beneficiaría a las familias.

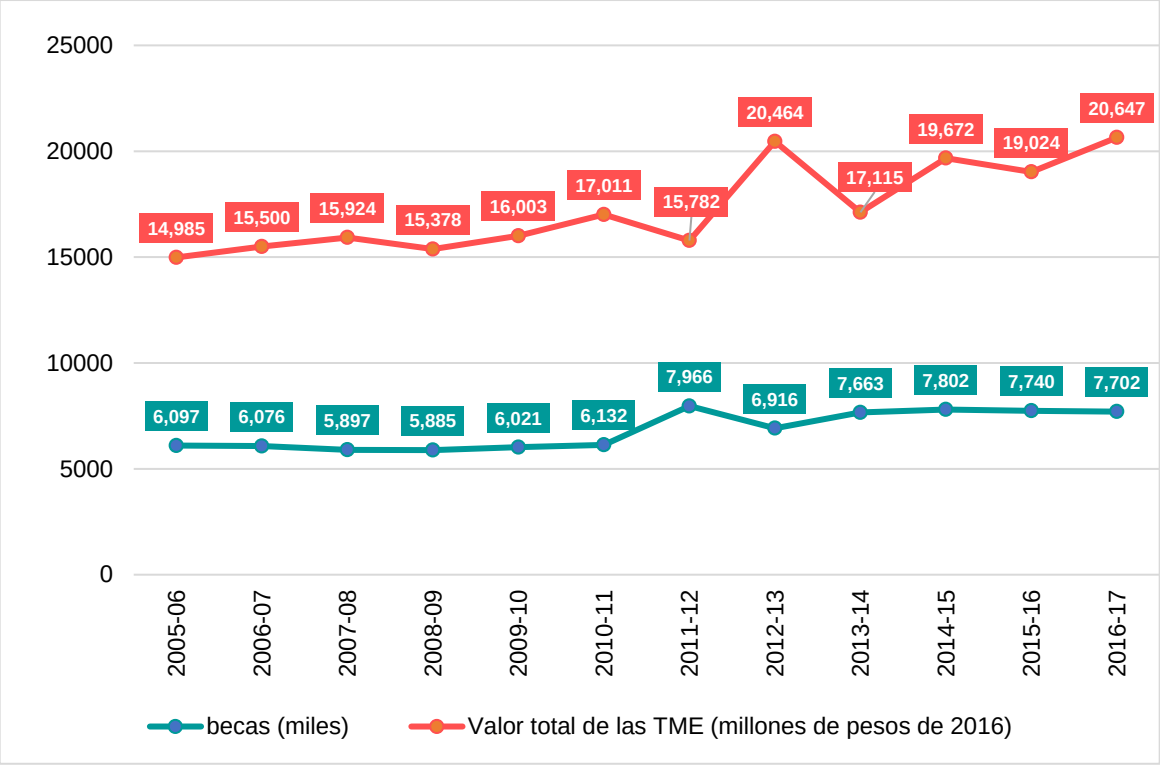
6) La pésima calidad de la educación que reciben los beneficiarios del POP es el más grave de sus defectos:

> No se encontró evidencia […] de impacto en varios indicadores de capital humano en niños en edad escolar como conocimientos, estado nutricional o logro educativo […] (Behrman, Fernald, Gertler, Neufeld y Parker, 2008).
>
> El POP ha promovido que niños y jóvenes acudan a los servicios […] de educación, pero estos servicios son deficientes y no logran que dicha asistencia se traduzca en […] un nivel de aprendizaje óptimo (Yaschine, 2015).

En la Gráfica 0-1 se aprecia el enorme volumen de las becas y del gasto otorgado.

[145] www.gob.mx/presidencia/articulos/educacion-preescolar-para-todas-las-ninas-y-ninos

Gráfica 0-1. Becas y valor total de las transferencias monetarias educativas TME). Oportunidades-Prospera (2005-2006 a 2016-2017)



Fuente: Elaborado con base en información de Prospera.

9. El diseño del componente salud. Servicios de tercera para ciudadanos de tercera

En el componente de atención a la salud el énfasis es aumentar la demanda de servicios, mientras la ampliación y mejora de la oferta queda fuera del POP (como en educación), en cuyo diseño se excluyeron las localidades que no contaran con servicios de educación y salud en un radio de cinco kilómetros (actualmente están en una modalidad del POP llamada sin corresponsabilidad, a través de la cual sus habitantes reciben casi solo TMA). El POP es, pues, un programa de TM para fomentar la demanda de ambos servicios; el cambio que introdujo fue pasar de una actitud pasiva: esperar que la población acuda a los servicios, a una activa: incrementar la asistencia mediante la coacción económica: si no asisten, no reciben las TM. El documento original del programa (1997), Levy y Rodríguez (2005), y las RO2018 del Prospera coinciden en que el enfoque en salud debe ser y será preventivo, pero no es claro cómo aseguran que ello sea así si los gobiernos estatales son los responsables de otorgar el servicio de salud (lo mismo pasa en educación). En *Progresa* se asienta: “Dado el enfoque preventivo y el esquema de operación que caracteriza al componente de salud, es claro que el esfuerzo de las instituciones involucradas se concentrará en el primer nivel de atención” (p. 49). En las RO2018 del Prospera se señala como objetivo específico: “Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud

(PBGS) y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del Causes (Catálogo Universal de Servicios de Salud)".

El PBGS es un conjunto muy limitado de acciones. El Causes es la lista de 287 intervenciones "a que tienen derecho" los beneficiarios del Seguro Popular. Las primeras 27 son las de salud pública (ver cuadroCuadro 0-4). *Observamos* la jerarquización de la calidad de los servicios de salud a población abierta, todas de menor calidad que los servicios del IMSS y del ISSSTE; de mejor a peor: *Seguro Popular, beneficiarios del POP; y no beneficiarios del POP (la llamada población abierta). Al parecer, el POP busca transferir la responsabilidad de la atención a la salud al* Seguro Popular (SP), pues las RO2018 incluyen no solo el derecho a "solicitar a las autoridades del Sector Salud su afiliación al Seguro Popular*"*, sino que convierten este derecho en un compromiso de la familia: "Presentar solicitud de afiliación al SP cuando no cuente con algún tipo de derechohabiencia a los servicios de salud". Puesto que el paquete de enfermedades e intervenciones cubiertas en el SP es mucho más amplio que el del POP, parece deseable que todos los B cuenten, al menos, con el SP. Sin embargo, es claro que, sobre todo en el medio rural, la accesibilidad geográfica es una barrera real para el acceso a los servicios del SP.

También se plantean problemas de coordinación institucional entre el Prospera y la Coordinación Nacional del Sistema de Protección en Salud. ¿No procedería eliminar las condicionalidades de salud a quienes se afilien al SP? Las RO2018 no abordan estos posibles problemas y se lavan las manos respecto a padecimientos no cubiertos:

> *Las familias beneficiarias que requieran atención en unidades de segundo y tercer nivel*, así como la atención en casos de urgencia o problemas complejos, *los cuales no puedan ser atendidos por el personal de salud de las unidades de primer nivel de atención,* ***podrán ser referidos*** a otros servicios de mayor especialización […] Las familias beneficiarias tendrán derecho al abasto, surtimiento completo e información sobre el uso racional de medicamentos […] estas acciones serán responsabilidad de las entidades federativas a través de los Servicios Estatales de Salud y del IMSS- Prospera.

La expresión *"podrán ser referidos"* denota que no hay compromiso alguno por parte del POP de garantizar que sean atendidos. El paquete básico de medicamentos es una lista (muy limitada), nominalmente compuesta de 137 productos; algunos no son medicamentos, sino productos para el control natal o líquidos rehidratantes y muchos son variaciones de presentación del mismo medicamento. El catálogo de medicamentos del SP incluye 357 (casi el triple) que los del POP. El limitadísimo cuadro de medicamentos del POP corresponde con el número muy restringido de padecimientos atendidos en el PBGS, como puede verse en el Cuadro 0-4. Es necesario recordar que lo único "garantizado" para los beneficiarios del POP es el PBGS. Las 27 intervenciones de salud pública del Causes son, como vimos, una aspiración ("ampliación progresiva a…"): servicios de salud de tercera para ciudadanos de tercera.

Cuadro 0-4. Elementos incluidos (o por incluir) en el componente salud del POP

Paquete básico garantizado de salud (PBGS)	27 intervenciones de salud pública del Causes (ISPC)
I. Acciones dirigidas a la comunidad. Saneamiento básico	I. Vacunaciones contra:
II. Acciones dirigidas a la persona	Tuberculosis; hepatitis B (menores y mayores), vacuna pentavalente; rotavirus, neumococo conjugado; influenza (grupos de riesgo); sarampión, parotiditis y rubeola; difteria, tosferina y tétanos; poliomelitis; papiloma humano; sarampión y rubeola; tétanos y difteria; neumococo (adulto mayor)
Planificación familiar	
Atención prenatal, parto y recién nacido	
Vigilancia nutricional infantil	
Inmunizaciones Manejo de diarrea en el hogar Tratamiento antiparasitario Manejo infecciones respiratorias agudas Prevención y control de tuberculosis Prevención y control de hipertensión y diabetes	II. Acciones preventivas para: Recién nacido; menores de 5 años; niños y niñas de 5 a 9 años; adolescentes de 10 a 19 años; mujeres de 20 a 59 años; hombres de 20 a 59 años; detección precoz de los trastornos de la conducta alimentaria; adultos mayores de 60 años y más
Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones	III. Exámenes médicos completos para
	Mujeres de 40 a 59 años;
	hombres de 40 a 59 años
Capacitación para el autocuidado de la salud	IV. Prevención y atención de violencia familiar y de género
Prevención y detección cáncer cérvico-uterino	V. Otras acciones de promoción a la salud y prevención de riesgos

Fuente: Elaborado con base en los anexos II y III de las RO2018 del Prospera.

10. El Segundo error de Levy: creer que la focalización puede ser eficiente

Como dijimos, Levy creyó que el coeficiente de Engel (E) (proporción de su ingreso gastado en alimentos) de los PE era de 0.8, por lo que calculó la LPE multiplicando el costo de la canasta alimentaria por 1.25 (1.25 = 1/0.8). Como planteó Boltvinik (2000) este es el primer error de Levy. Sus dos conclusiones básicas: *que la PE es predominantemente rural y que*

afecta a una proporción pequeña de la población, y las implicaciones de política derivadas, estuvieron sustentadas en este error:

Este error original de Levy (que no quiso corregir, aunque la información estuvo disponible poco después) y sus dos conclusiones, falsas ambas como lo mostramos antes, explican que, siendo subsecretario de Hacienda con Zedillo, haya promovido la creación del Progresa como un programa de TM focalizadas a los PE del medio rural. Además, Levy pensaba que había que apoyar a los hogares, no a las comunidades, y sus datos le hicieron creer que la incidencia de la PE en el medio rural era de solo 37.2% en 1984. Por tanto, promovió que se seleccionaran a los hogares en PE, incluso en el medio rural; es decir, focalizar el POP a los hogares en PE. Aquí vino el segundo *error de Levy: suponer que la focalización eficiente, con bajos errores, era viable.* Ello, a pesar de que varios autores habían advertido ya que en todos los programas focalizados en el mundo había altos errores de focalización. En particular, antes de la puesta en marcha del POP, el Banco Mundial había publicado la importante compilación de Van de Walle y Nead (1995), en cuyo primer capítulo, Amartya Sen (1995) plantea:

> Concebir los objetos de la focalización como *pacientes* y no como *agentes*, puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza [...] El punto teórico que sustenta la focalización es: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres [y sólo a ellos], menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si los así llamados objetos focalizados [*targets* en inglés] *fueran todos identificables y no reaccionaran*, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos [esta] buena estrategia [...] *Ciertos estruendosos clamores a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en que algunos promotores del 'focalizar y dejarse de tonterías' ven el problema de la erradicación de la pobreza* (citamos la versión en español de *Comercio Exterior*, 2003, pp. 555-556).

Por su parte, Cornia y Stewart (1995), en el mismo libro, analizaron programas alimentarios tanto focalizados como subsidios generalizados (dirigidos a toda la población) en ocho países (incluido México) y concluyeron que los subsidios universales tienen altos errores de inclusión (EI) y bajos errores de exclusión (EE) y que mejoran la distribución del ingreso. Los programas focalizados, en contraste, tienen altos EE y menores EI que los universales. Por tanto, cuando se ordenan los programas según los EI, los programas focalizados son siempre mejores que los universales; cuando solo se valoran los EE, los subsidios generalizados son siempre mejores; cuando ambos errores se valoran, los resultados dependen, sobre todo, del ponderador (peso relativo) que se le dé a cada error.

Además de destacar la importancia de considerar ambos tipos de errores, otra contribución de Cornia y Stewart es su valoración aproximada de los EE. Los autores usan relaciones de 6 a 1, o de 4 a 1, entre un EE y un EI, y sitúan, así, el costo de bienestar (el hambre de las personas necesitadas y excluidas) muy por arriba del costo de subsidiar a una persona no necesitada (Cornia y yStewart, 1995). Como ha dicho Fresneda (2004) los EE son "mucho más graves que los EI. Significan una "*negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen condiciones semejantes*".

Levy no hizo caso de estas advertencias. Los errores de focalización en el POP, como era previsible, son muy altos y *demuestran el segundo error de Levy*. En el cuadro Cuadro 0-5

se presentan los EE y EI en el POP en 2014 a nivel nacional. De acuerdo con las RO (reglas de operación), el POP debiera beneficiar a todos los hogares del país cuyo ingreso sea menor que la LBM del CONEVAL (con algún ajuste a la LBM). No obstante, de los 27.6 millones de PE, el POP solo benefició a 12.9 millones, menos de la mitad (46.7%), y excluyó a 14.7 (el 53.3%), que es la magnitud de su EE. Esto ocurrió a pesar de que el total de B (beneficiarios), 26 millones, fue muy cercano (94.2%) a los 27.6 de PE que forman su población objetivo (PO).

La otra cara de la moneda, por tanto, fue que poco más de la mitad de sus beneficiarios (13.1 millones) no son PE, no son parte de su PO, y constituyen su EI, equivalente al 89.1% de su EE (14.7 millones). Peor eficiencia de focalización es difícil de imaginar. El Cuadro 0-6 muestra que, en el medio rural, la PO (=PE) fue de 10.7 millones, de los cuales 7.6 (71%) eran B y 3.1, excluidos (el EE fue del 29%). Un EE alto, pero mucho menor que el nacional (53.3%). El valor del EI rural (6.8m), en cambio, es muy alto y muy cercano, en términos relativos (47.2%), al nacional (50.4%). De los 14.4 millones de B, solo 7.6 son PE. La distribución rural-urbana de los EE y los EI es muy contrastante. El EE, que fue de 14.7 millones en el país, se concentró en el medio urbano (11.6, el 78.9%). En cambio, el EI se repartió en partes casi iguales entre ambos medios: 6.8 en el rural y 6.3 en el urbano. Esto refleja el sesgo rural del POP.

Cuadro 0-5. Errores de exclusión e inclusión en el POP, 2014, nacional. Población objetivo: en pobreza extrema (con ingresos menores que la LBM del CONEVAL)

Millones de personas			
	Pobreza extrema	No pobreza extrema	Sumas
Beneficiarios	12.9	13.1 (EI)	26
No beneficiarios	14.7 (EE)	79.2	93.9
Sumas	**27.6**	**92.3**	**119.9**

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 0-6. Errores de exclusión e inclusión en el POP, 2014, rural. Población objetivo: en pobreza extrema (con ingresos menores que la LBM del CONEVAL)

Millones de personas			
	Pobreza extrema	No pobreza extrema	Sumas
Beneficiarios	7.6	6.8 (EI)	14

No beneficiarios	3.1 (EE)	10.4	13.5
Sumas	**10.7**	**17.2**	**27.9**

Fuente: Elaboración propia.
Nota: Datos de ingresos sin corregir.

Los resultados urbanos se presentan en el cuadroCuadro 0-7 y, para facilitar la comparación con los rurales, se incluyen estos de nuevo. Una de las conclusiones es que la presencia de ambos errores es diferente entre los medios urbano y rural. En efecto, del EE nacional, que es de 14.7 millones, el 78.9% (11.6 millones) es urbano, y solo el 21.1% (3.1), rural; en cambio, el EI, 13.1 a nivel nacional, se distribuye casi en partes iguales: 6.8 millones (urbanos) y 6.3 (rurales). Esto indica que el análisis de la focalización debe hacerse siempre distinguiendo ambos medios, pues los promedios nacionales ocultan sus grandes diferencias.

En un programa focalizado ocurre algo similar a lo que pasa cuando en la feria queremos tumbar los patitos metálicos disparándoles con un rifle de municiones. Hay cinco patitos y el objetivo es tumbarlos todos y obtener el premio. Las municiones se venden por pieza. La proporción entre municiones compradas y patitos la denominamos suficiencia (S). Si compramos cinco municiones (S = 1.0). Si tenemos muy buena puntería (eficiencia, E) y acertamos todos los tiros (E =1.0). La combinación de suficiencia y eficiencia, cuando ambas valen 1.0 produce el resultado deseado: tumbamos todos los patitos. Al resultado final, qué proporción de los patitos tumbamos, le llamamos cobertura (C). Nótese que la *cobertura* es igual al producto de la suficiencia (1.0) y la eficiencia (1.0), es decir, C=SE (1.0 por 1.0 es igual a 1.0). La moraleja de esta historia es: si queremos tumbar los cinco patitos, es condición necesaria comprar, al menos, cinco municiones; S debe ser igual o mayor que 1 ($S \geq 1.0$), pero si tenemos mala puntería, tenemos que compensarlo comprando más de cinco municiones ($S > 1.0$).

En el cuadro Cuadro 0-8 se presentamos los valores de S, E y C para el POP, a partir de la base de datos de la ENIGH 2014. El objetivo del POP es beneficiar, con sus TM y otras prestaciones, a toda la población en pobreza extrema (PE) del país, su población objetivo (PO), sus patitos. Actualmente, define la población en PE como la que tiene un ingreso menor que la LBM del CONEVAL. En el país había, en 2014, 27.6 millones de PE con esta definición, su PO. El objetivo se alcanza si todos ellos son B, (los llamamos PEB en el cuadroCuadro 0-8). Si todos ellos son B, la cobertura (C) es igual a 1.0. En lugar de municiones, ahora tenemos beneficiarios (B).

La condición necesaria (pero no suficiente) para que los 27.6 millones de PE sean PEB es que $B \geq 27.6$ millones, en cuyo caso $S \geq 1.0$; e. Es decir, calculamos S dividiendo B entre PE (S= B/PE). $B \geq 27.6$ significa que el gobierno federal estuvo dispuesto a gastar un monto (más que) suficiente para otorgar el paquete de beneficios a todos los PE o PO, como algunos en la feria estuvimos dispuestos a comprar cinco o más municiones. Como se aprecia en el renglón 1 del cuadro Cuadro 0-8, esta condición se cumplió de manera

sobrada en el medio rural (S = 1.344). Los valores en millones de personas que dan lugar a este valor los podemos ver en el cuadroCuadro 0-7, que informa que, en el medio rural, había 10.7 millones de PE, pero B era mayor: 14.4 millones. Podríamos pensar que el POP compró más municiones de las necesarias suponiendo que su puntería no era perfecta, pero esto no parece funcionar en el medio urbano, donde S = 0.689.

¿Por qué el gobierno federal habría comprado menos municiones de las necesarias, aun suponiendo puntería perfecta, en el medio urbano, mientras compraba más de las necesarias en el medio rural? Nótese (ver Cuadro 0-8) que, a nivel nacional, S = 0.943, lo que refleja que incorporó 26 millones de B cuando la PE era de 27.6 millones; es decir, casi habría comprado suficientes municiones suponiendo puntería perfecta.

Pero la puntería (eficiencia, *E) del POP en ambos medios y a nivel nacional es muy baja* y un poco más baja en el urbano (0.455) que en el rural (0.529); a escala nacional, E es casi igual a 0.5 (0.496). Los tres valores son muy cercanos, y el nacional casi idéntico, al resultado de un volado: B si cae águila; no B si cae sol. En el cuadroCuadro 0-8 se indica que la E se calcula dividiendo el número de PEB (pobres extremos beneficiarios, es decir, incluidos en el POP) entre el total de B. Expresa qué proporción de los B son PE. Debería ser 1.0. Toda la desviación (casi el 50% a nivel nacional) se explica por los EI. En el cuadro Cuadro 0-7 se puede ver el total nacional de los EI, que son 13.1 de un total de B de 26.1, cuyo cociente es igual a 0.502 que, salvo un pequeño error de redondeo, suma 1.0 con el valor de E de 0.496.

Con esta puntería (E) de 0.496 a nivel nacional, se requeriría una S de 2.02, lo que supondría que el número de B fuese 55.8 millones para atinarle a los 27.6 millones de PE. En el renglón 3 del cuadroCuadro 0-8 se presentan los valores de *C,* y se aprecia que la C rural (0.712) es más del doble que la C urbana (0.312) y que, a escala nacional, es de 0.468, menos de la mitad.

Puesto que C mide qué proporción de los PE son B del POP (PEB), está claro el fracaso enorme del programa emblemático de la política social neoliberal, que solo está atendiendo a la mitad de su PO, y a menos de una tercera parte de los PE urbanos, veinte años después de haberse puesto en marcha. ¿Por qué, entonces, cuando se alcanzaron los cinco millones de hogares en 2005 se congeló el número de hogares B del POP (se mantuvo la cifra hasta 2008), y después solo se aumentó por la crisis en 2010, se volvió a congelar hasta 2012, cuando se incorporaron masivamente los beneficiarios del PAL (Programa de Apoyo Alimentario) al POP? Los funcionarios de la Sedesol que tomaron la decisión de congelar B argumentaron que ya cubría a todos los PE (confundiendo suficiencia con cobertura), e hicieron suyo el otro error de Levy. Lo que Meghnad Desai ha llamado la “arrogancia desmesurada de los economistas”, que va junto con su desprecio de la evidencia, explica este desastre.

Cuadro 0-7. Errores de exclusión e inclusión en el POP. Medios urbano y rural, 2014

(Millones de personas)						
	Urbano			Rural		
	Pobreza extrema	No pobreza extrema	Sumas	Pobreza extrema	No pobreza extrema	Sumas
Beneficiarios	5.3	6.4 (EI)	11.7	7.6	6.8 (EI)	14.4
No beneficiarios	11.6 (EE)	68.8	80.4	3.1 (EE)	10.4	13.5
Sumas	**16.9**	**75.2**	**92.1**	**10.7**	**17.2**	**27.9**

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014.

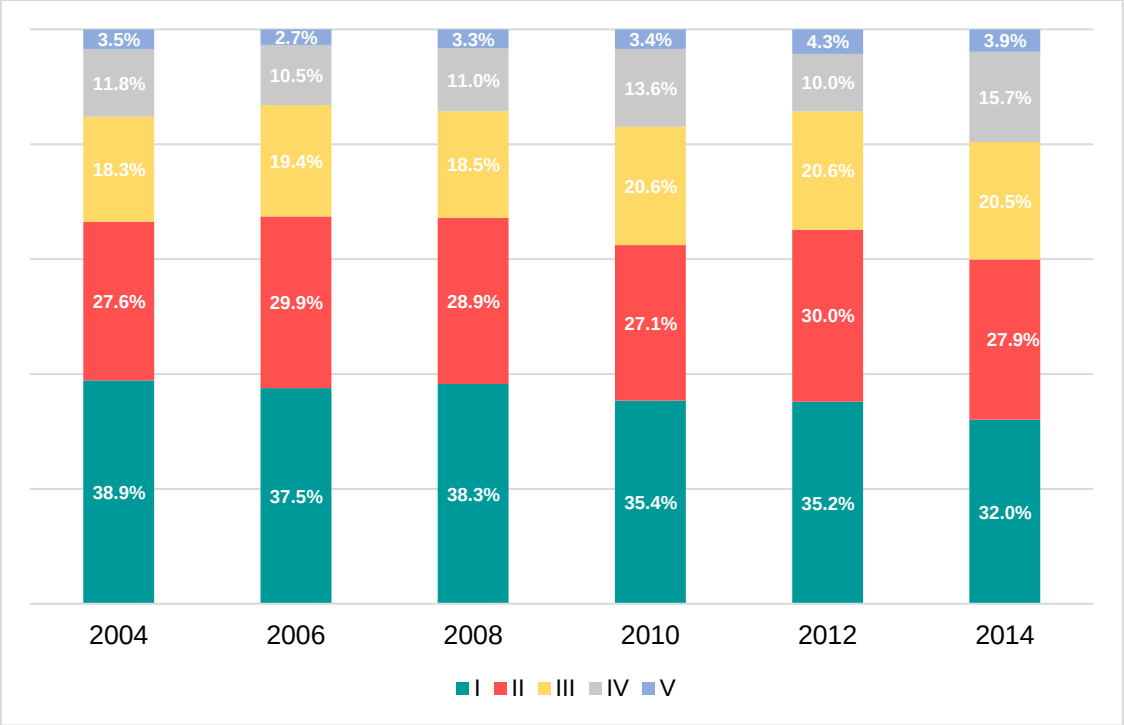
Cuadro 0-8. Índices de suficiencia, eficiencia y cobertura, POP, 2014

Índices	Nacional	Urbano	Rural
1. Suficiencia (*S* =B/PE)	0.943	0.689	1.344
2. Eficiencia, (*E* = PEB/B)	0.496	0.455	0.529
3. Cobertura, (*C*=*S*E*= PEB/PE) =1*2**	0.468	0.314	0.712

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014.

No solo la focalización eficiente, que Levy dio por supuesta, era inviable, sino que está creciendo el porcentaje de TM del POP que reciben los tres quintiles superiores de la distribución del ingreso: del 33.6% en 2004 al 40.1% en 2014. Asimismo, el quintil más pobre recibe cada vez menor porcentaje de las TM del POP: del 39% en 2004 al 32% en 2014 (ver Gráfica 0-2).

Gráfica 0-2. Distribución del monto total de transferencias POP por quintiles del ingreso corriente



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014.

Además, las cifras también ratifican que el sesgo antipobreza extrema urbana es muy fuerte en Prospera, como lo fue antes en Oportunidades. El Progresa fue casi exclusivamente rural. La probabilidad que un hogar sea atendido por el POP es 2.3 veces más alta si reside en una localidad rural que si lo hace en una urbana; es decir, prevalece una grave desigualdad de oportunidades. El resultado (ver cuadro Cuadro 0-7) es que, incluso con los minimalistas criterios de PE aplicados por el POP (aunque mucho menos minimalistas que los criterios ultra del CONEVAL), 11.6 de los 16.9 millones de PE urbanos (el 68.6%) son excluidos del POP. En 2001, Elio Villaseñor y Julio Boltvinik promovieron el Foro Pobreza Ignorada, que se propuso revertir la exclusión de la pobreza urbana del POP y lo logró: se amplió al medio urbano, pero el impulso duró poco. Miguel Székely, subsecretario de Planeación de la Sedesol, decidió, en 2004, congelar el número de beneficiarios con el argumento que ya cubría a toda la PO. Confundió suficiencia (S) con cobertura (C).

11. Cálculo de coeficientes de exclusión e inclusión. Evolución de los errores de focalización

La baja eficiencia (E) de focalización del POP derrumba el argumento a favor de la focalización. En lo precedente hemos analizado los EE y EI en valores absolutos (millones de personas). Para ciertos análisis, es mejor contar con coeficientes relativos que expresen el grado de error y sean más comparables en el espacio (entre unidades geográficas de diversos tamaños) y en el tiempo. Es necesario elegir con cuidado los denominadores entre los cuales dividir los EE y EI absolutos. El denominador adecuado para calcular el

coeficiente del EI (CEI) es B (número de beneficiarios). En efecto, EI/B (o NOPEB/B) expresa qué proporción de los B fueron erróneamente seleccionados sin ser PE, o bien, dejaron de ser PE y permanecen en el POP. CEI resulta así el complemento (para obtener la unidad) de E, que es PEB/B (Obviamente NOPEB/B + PEB/B=1). Por tanto, CEI = 1-E. En cambio, el EE tiene que relacionarse con el universo, en la unidad geográfica, de PE para que logremos expresar qué proporción de los PE fueron excluidos del POP (CEE=EE/PE= PENOB/PE). Como C=PEB/PE, resulta evidente que CEE+C =1 (PENOB/PE +PEB/PE=1). Por tanto, CEE= 1-C.

En el cuadroCuadro 0-9 presentamos los cálculos de los CEE y CEI a nivel nacional, urbano y rural, para 2008, 2010, 2012 y 2014. Notemos que: a) el CEE urbano es mucho más alto (siempre cercano a 0.7) que el rural (entre 0.25 y 0.32) en todos los años (siempre más del doble), lo que vuelve a mostrar el sesgo antiurbano del POP; b) que el CEI urbano también es más alto que el rural, pero con valores más cercanos (el rural por abajo de 0.5 y el urbano por arriba de este valor). A nivel nacional, *ambos coeficientes (CEE y CEI) fluctúan alrededor de 0.5, y muestran que el POP ha incorporado como B un poco menos del 50% de los PE, y que menos del 50% de los B son PE*; c) el CEE subió en el ámbito nacional y en el medio rural, y bajó muy poco en el medio urbano, entre 2008 y 2014 (ver cuadroCuadro 0-9).

Al analizar la evolución de los índices S, E y C (ver cuadro Cuadro 0-10), se aprecia que, si bien la magnitud del PB ha sido casi suficiente a nivel nacional, como lo indican los valores de S (entre 0.93 y 1.07) para cubrir a todos los PE, el crecimiento de la PE a un ritmo mayor que el del padrón del POP hace que cada vez sea menos suficiente, al pasar de una relación de 1.07 a 0.94. Si el presupuesto y el PB del POP parecen suficientes para cubrir a todos los PE, entonces ¿por qué no lo hace? Por la baja eficiencia (E) de la focalización, que con valores de 0.5 y menores a nivel nacional ha dejado fuera más (y en el mejor de los casos, tantos) PE que los que ha incorporado como B.

La cobertura (C), que como ya vimos es el producto de S y E, y expresa que la proporción de PE que son B del POP, ha tenido una leve tendencia a la baja en el medio rural (de 0.75 en 2008 a 0.71 en 2014) y un leve repunte (en 2014) en el medio urbano (de 0.28 a 0.31); es decir, el POP cubre tres de cada diez PE urbanos, y siete de cada diez PE rurales. A nivel nacional, cubre menos de la mitad de los PE y el valor de C en 2014 (0.47) es menor que en 2008 (0.51).

Cuadro 0-9. Coeficientes de errores de exclusión y de inclusión, 2008-2014

		2008	2010	2012	2014
CEE	Nacional	0.494	0.504	0.558	0.533
	Rural	0.247	0.26	0.315	0.289
	Urbano	0.722	0.696	0.723	0.687
CEI	Nacional	0.528	0.497	0.525	0.506
	Rural	0.499	0.459	0.484	0.472
	Urbano	0.588	0.557	0.581	0.546

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 0-10. Índices de suficiencia, eficiencia y cobertura del POP por tipo de localidad, 2008-2010

		2008	2010	2012	2014
1. Suficiencia (=B/PE)	Nacional	1.07	0.98	0.93	0.94
	Rural	1.5	1.37	1.33	1.35
	Urbano	0.68	0.68	0.66	0.69
2. Eficiencia (=PEB/B)	Nacional	0.47	0.5	0.47	0.49
	Rural	0.5	0.5	0.52	0.53
	Urbano	0.41	0.41	0.42	0.45
3. Cobertura PO (PEB/PE) =1*2	Nacional	0.51	0.5	0.44	0.47
	Rural	0.75	0.69	0.68	0.71
	Urbano	0.28	0.28	0.28	0.31

Fuente: Elaboración propia.

Calculamos los CEE y CEI para cada una de las 63 áreas urbanas o rurales de las 32 entidades federativas (EF) en 2014. La Ciudad de México no se le reconoce área rural. Por limitaciones de espacio, excluimos la presentación de resultados (Cuadros y Gráficas) y su análisis. Solo mencionemos que el CEE es más alto en todas las áreas urbanas de las entidades federativas que en sus propias áreas rurales, a excepción de Baja California Sur, la cual tiene el más alto CEE rural del país: 0.84. En los CEI no hubo un patrón tan contrastante.

12. ¿QUÉ IMPIDE MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA FOCALIZACIÓN DEL POP?

Sin duda, la Coordinación Nacional del POP es consciente del desastre focalizador, pero, al no reconocerlo públicamente, se ata de manos. Si la E se mantiene al nivel actual (0.5), se requeriría que el PB fuese del doble (55.2 millones) que los PE, que, en 2014, fueron 27.6 millones, lo que supondría duplicar el presupuesto anual de 80,000 a 160,000 millones de pesos. Desde 2004 se han restringido los recursos del POP, al punto que las TM se han congelado en montos nominales desde 2015, lo que viola las reglas de operación que establecen que deben actualizarse según la inflación observada.

No hay voluntad política para aumentar el gasto del POP. Como muestra la Gráfica 0-3, el PB creció (tanto en hogares como personas) rápidamente de 2000 a 2004, se congeló en 2004-2009 y, desde entonces, solo ha crecido de modo significativo en emergencias (como la crisis económica en 2009) o, en 2015-2016, por la integración del PAL (Programa de Apoyo Alimentario) al POP. Un PB estancado puede resultar de numerosas entradas y salidas, pero también de entradas y salidas bajas. Este ha sido el caso del POP.

Según nos informó en entrevista una funcionaria del POP durante muchos años, las bajas anuales rondan la cifra de 200,000 personas (0.8% del PB): una parte por incumplimiento de corresponsabilidades y otra porque en el proceso de recertificación se encontró que no son PE. Cada año se identifican nuevos B, pero como la restricción es que no crezca el PB, solo se identifican 200,000 nuevos B (unos 50,000 hogares) para reemplazar las bajas. Con un PB que no crece, que se renueva muy lentamente, los EE y EI difícilmente se modifican. Incluso si las bajas fuesen todas de no PE y las entradas todas de PE (es decir, si la E marginal fuese igual a 1.0), se modificarían muy lentamente. Si la recertificación se hiciera cada año a todos los B, y se hiciera sin errores, hace mucho que se habrían identificado todos los B que no son PE (el error de inclusión) y se habrían dado de baja.

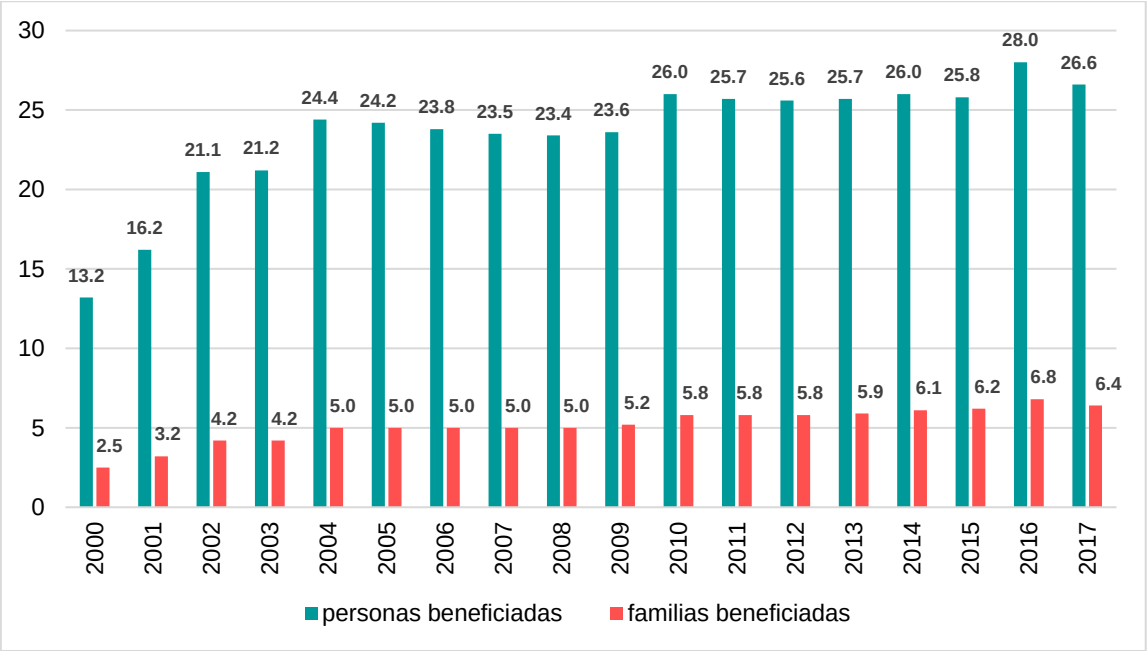
El razonamiento anterior nos permitió identificar distinguir que una parte de los errores de focalización son inherentes al diseño del POP (recertificaciones cada seis u ocho años, por ejemplo) y otra por puertas al clientelismo y (quizás) a la corrupción, que el propio diseño abre. Laura Dávila (2016) describe el proceso de identificación de B. Un primer sesgo que provoca errores de focalización es que, “para identificar a los hogares que deben ser B del POP, anualmente se realiza un proceso de selección considerando la capacidad de atención –principalmente de los servicios de salud–”. Es evidente que las limitaciones en dicha capacidad se están volviendo un cuello de botella del POP y fuera de su control, por lo que prevalecerá la exclusión de B. La autora añade que, a partir de ahí se utiliza

> una focalización en dos etapas: en la primera, a nivel central se realiza una selección de localidades (focalización geográfica) mientras en la segunda etapa se realiza la focalización de los hogares en las localidades seleccionadas. Prospera considera el total de localidades del país, y prioriza las localidades i) con demanda ciudadana […] y iii) sin presencia del programa, tomando en cuenta el índice de rezago social y el de marginación, acotado siempre a las metas y estrategias establecidas para el ejercicio fiscal.

Es evidente que este procedimiento origina una gigantesca exclusión, ya que, de golpe y porrazo, se excluyen todos los PE que viven en localidades (sobre todo urbanas) no seleccionadas. Aparte de esta exclusión por diseño, los criterios de selección de localidades son vagos y abren las puertas al clientelismo, como el de "demanda ciudadana". Por otro lado, aun cuando Dávila afirma que "se prioriza la atención de las localidades donde se estima que existe una mayor concentración de hogares en condiciones de pobreza, *adicionalmente, si es preciso, se incluyen las localidades propuestas por las Delegaciones Estatales* (del Prospera)". De esta forma, abiertamente, se incluyen propuestas arbitrarias (no sujetas a criterio alguno) de funcionarios que pueden estar politizados e incluso tener ambiciones políticas personales. Se abre así otra puerta a los errores de focalización y al clientelismo.

Finalmente, el procedimiento provoca que el POP renuncie a bajar su EE, puesto que, en áreas urbanas, según explica Dávila, solo se pueden seleccionar localidades que tengan al menos una AGEB [área geoestadística básica] con un 40% o más de hogares pobres que aún no sean beneficiarios del programa (pp. 12-13).

Gráfica 0-3. Padrón de beneficiarios, personas y familias (millones), POP, 2000-2017



Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por Prospera.

13. Tercer error de Levy: creer que el POP está blindado contra el clientelismo

La siguiente afirmación de Levy y Rodríguez muestra que pensaban que el POP estaba protegido contra el clientelismo:

> "… las evaluaciones señalan que el Progresa: […] iv) *Ha superado efectivamente muchos de los problemas de programas previos en lo que se refiere a sesgos electorales y clientelistas"* (Levy y Rodríguez, 2005).

Levy (2006, p. 91) asocia las "capacidades para la obtención y análisis de información" del POP con su superación del clientelismo:

> Puesto que el programa requería información detallada de los hogares para identificar los que vivían en PE se hicieron nuevos cuestionarios […] En el curso del programa más de 8 millones de cuestionarios de hogares han sido recolectados y analizados. [Tómese en cuenta que Levy escribe en 2006.] Además, se desarrollaron algoritmos para separar los pobres de los no pobres… (p. 91).

Igual que ocurre en otros tipos de procesos masivos centralmente controlados, en los cuales *un programa de cómputo hace los cálculos y arroja un veredicto*, las decisiones (de cuáles hogares serán beneficiarios) se vuelven impersonales: el resultado no puede ser influido por nadie y, por tanto, no clientelares. Si el control central funciona bien y lejano de los intereses locales, se evitan intromisiones clientelares. Esto lo lograba –o eso creímos muchos, incluso Levy– el POP en su inicio:

> El enfoque […] impuso dos requerimientos administrativos: establecer una entidad con suficiente poder para efectivamente coordinar a los varios participantes […] y un mecanismo para controlar el presupuesto […] que está distribuido entre varias secretarías de estado y agencias. […] Se decidió que la entidad "con suficiente poder" […] debiera ser una nueva agencia que tendría los poderes legales para llevar a cabo la tarea y cuyo responsable sería designado por el Presidente: la Coordinación Nacional (CN), parte de la Sedesol pero con autonomía […] Esta CN tiene un Comité Técnico (CT) formado por representantes [a nivel subsecretario] de las secretarías de desarrollo social, salud, educación y el IMSS. El CT es responsable de las decisiones estratégicas, de la instrumentación y de la operación día con día (Levy, 2006, pp: 92-93).

Esta estructura dejó de funcionar. La descentralización de los servicios de salud y educación a los estados, un año después de puesto en marcha el POP, restó valor a la presencia de los respectivos subsecretarios en el Comité Técnico, puesto que ahora son los secretarios estatales respectivos los responsables de operar ambos servicios. Levy reconoció que el carácter centralizado de la administración del programa "se refiere a los aspectos normativos y operacionales fundamentales y a la gestión de los fondos transferidos a los hogares pobres [*sic*], pero no a la provisión de los servicios" (2006: p. 97). A pesar de este reconocimiento, quiere hacernos creer en el blindaje anticlientelar del POP en cuanto a los pagos de transferencias, en los que "no hay intermediarios entre el gobierno federal y los beneficiarios del programa. Este hecho ayuda *a limitar las oportunidades de manipulación política y la posibilidad de corrupción o filtraciones* a lo largo de la banda de transmisión monetaria…" (Levy, 2006: p. 98).

Sin embargo, Levy descubre algunos riesgos clientelares del POP:

> Los programas […] de reducción de la pobreza, tienen una larga tradición según la cual las autoridades pertinentes […] tienen un papel directo y visible en la entrega de beneficios. Una operación remota como la del POP va en sentido contrario de tal tradición. [Pero] siempre existe el riesgo, y quizás la tentación […] de cambiar la operación del programa para corregir

> la ausencia de un intermediario. El cambio puede ser sutil, pero el punto clave sería asegurar que alguna autoridad reciba el "*agradecimiento*" *de los beneficiarios* (pp. 98-99)

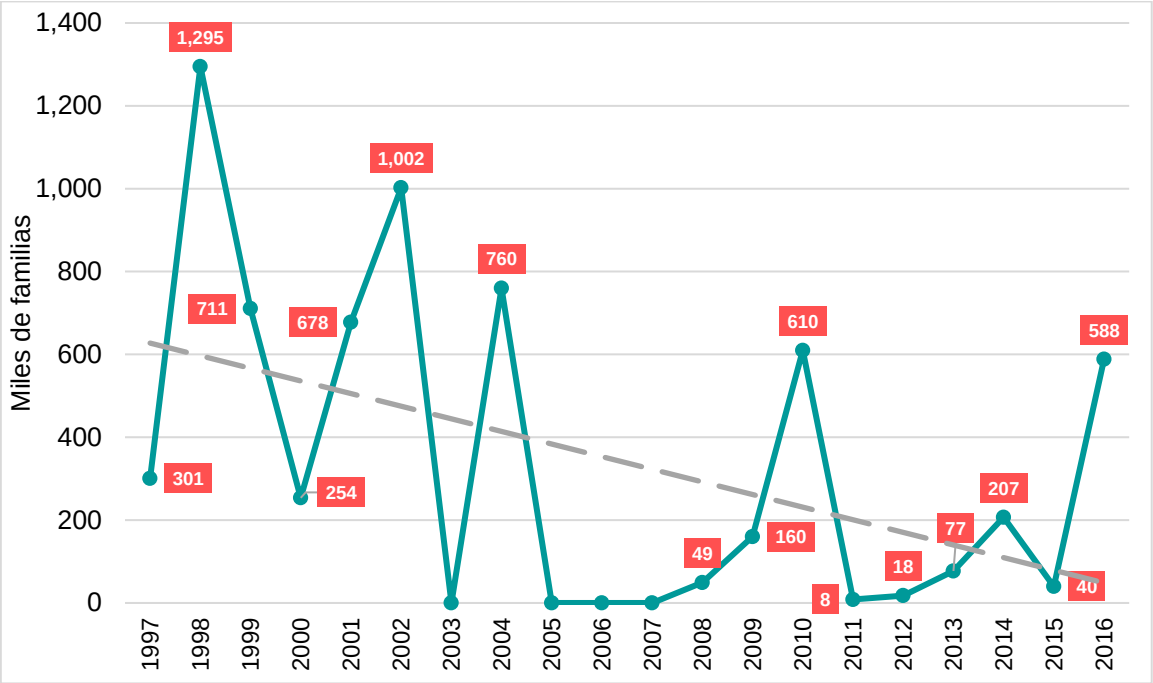
Hacia quién va dirigido ese agradecimiento puede ser influido por los gobiernos estatales y municipales de muchas maneras. Levy también aborda el impacto negativo del supuesto nulo papel de los gobiernos municipales y estatales en el POP:

> En la medida que la calidad de los servicios [provistos por estos gobiernos] es importante para los beneficiarios, la ausencia de involucramiento estatal y municipal puede disminuir su impacto positivo. Hay una potencial relación inversa entre administración centralizada del POP y la calidad de los servicios recibidos por los beneficiarios (p. 100).

Levy aborda también los cambios legales referidos a la prohibición del uso clientelar de los programas y la mayor transparencia del POP. En conjunto, transmite la imagen de que el POP es un programa social distinto, que no está sujeto al clientelismo ni a la corrupción. Sin embargo, después de 2006, los nombramientos en el POP se politizaron. Desde el puesto de la Coordinación Nacional (que se politizó desde el inicio del gobierno de Calderón en 2006 y sigue así) hasta los nombramientos de los delegados estatales, que tienen crecientes funciones. Esta es una politización difícil de evitar, puesto que los delegados tienen que coordinarse con los encargados estatales de salud y educación. Además, como mostramos antes, se han ido abriendo brechas al clientelismo en la identificación de nuevos beneficiarios.

Lo descrito aleja mucho las nuevas incorporaciones al POP del mecanismo impersonal del algoritmo; las vuelve manipulables. Las bajas por incumplimiento de condicionalidades siempre han estado sujetas a la certificación de asistencia a escuela y clínica, totalmente personales y sujetas a muchas manipulaciones potenciales. Esto no se ha auditado. Es a lo que Sen (1995) se refiere cuando dice que "pequeños potentados pueden disfrutar gran autoridad sobre los suplicantes solicitantes" (p. 14).

Gráfica 0.4. Número de nuevas familias beneficiarias del POP



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014.

El análisis de los datos del PB por localidad (ver Gráfica Iv.4) muestra que, fuera de los primeros cinco años del programa, años de *empadronamiento masivo*, el PB dejó de crecer, a excepción de tres años atípicos: 2004, 2010 y 2016, que, en los tres casos, se ubican dos años antes de las elecciones presidenciales. ¿Es posible que la decisión de aumentar nuevamente el empadronamiento del programa esté relacionada con algún tipo de práctica electoral o clientelar?

Para el análisis a nivel municipal, partimos de dos hipótesis: a) dado que el POP es federal, su efecto electoral puede observarse en las elecciones presidenciales, y b) en el periodo 2004-2006, las autoridades federales tenían más poder sobre el empadronamiento, pero después ha crecido el poder de las delegaciones estatales.

En las elecciones presidenciales de 2006 ganó, oficialmente, el partido en el poder, el PAN. La hipótesis a prueba es si el aumento del PB (2003-2006) estuvo correlacionado con aumentos en los votos para el PAN (entre 2000 y 2006), ambas variables a nivel municipal. Encontramos una significativa relación entre el aumento del PB a nivel municipal y el incremento en los votos municipales por el PAN en las elecciones de 2006 (0.1926, con significancia 0.001). La regresión lineal muestra que, a cada beneficiario adicional en los municipios a escala nacional, se asocia un aumento de 5.5 votos por el PAN.

Para el análisis de 2012, se presenta una situación diferente, ya que cambió la relación de poderes en la organización estatal del POP, y en 2009 se dio un cambio fuerte en la distribución partidista de los gobernadores, de tal manera que el PRI recuperó muchas

gubernaturas y se posicionó muy bien para las elecciones de 2012. En este caso, la hipótesis a prueba fue que la influencia de los gobernadores puede ser una causa de la asociación entre el aumento de los votos por el PRI en la elección presidencial y el crecimiento del PB.

Los resultados muestran que, efectivamente, hubo una correlación significativa entre las variables mencionadas. La correlación observada entre el aumento del PB del POP y los votos por el PRI (0.343 con significancia al 0.001) fue más alta que la anterior. Una regresión simple revela que, a un beneficiario más del POP en los municipios, se asocian 4.8 votos más por el PRI en las elecciones presidenciales.

14. EVIDENCIAS DEL FRACASO EN LOS PRIMEROS DIEZ AÑOS DEL POP

Las deficiencias del POP empezaron a ser evidentes en la evaluación de largo alcance emprendida al cumplir diez años de operación, en 2007. Extractamos lo siguiente de Boltvinik (2013) que narra algunas de las conclusiones obtenidas en los cuatro volúmenes de la Sedesol (2008). Para ese año, había transcurrido un periodo suficientemente largo para que se pudiera observar si se estaba cumpliendo su objetivo principal: *romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.*

Boltvinik considera que, desde entonces, era evidente el fracaso del POP. Cita a Rodríguez y Freije, que elaboraron la evaluación cuantitativa sobre el impacto en empleo, salarios y movilidad social entre los egresados en 2007 del POP: “Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de Oportunidades se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general”.

Los autores, explica Boltvinik, encontraron que, entre los varones, sí hubo un efecto positivo del POP, pero este era negativo entre las mujeres, por lo cual la afirmación inicial resultaría de la suma de ambos sexos. Además, encuentran una movilidad social nula y aseguran: “En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante de Oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas” (Rodríguez y Freije, 2008, citado por Ibarrarán y Villa).

En la evaluación cualitativa, González de la Rocha (2008), encuentra que “los jóvenes más escolarizados en todas las microrregiones estudiadas, pero sobre todo en Chiapas y Oaxaca, son los que se suman a las huestes de emigrantes rurales…”.

Es posible argumentar que el POP no logró su objetivo central porque no se cumplieron las dos condiciones que, según Ibararrán y Villa (2010), quienes citan a Fizbein y Schady (eds. 2009), tienen que estar presentes una vez que los beneficiarios cumplan con aumentar la asistencia a la escuela y a los servicios de salud: a) que estas mayores asistencias se traduzcan, efectivamente, en mejor aprendizaje y mejor salud; y b) que estos individuos se inserten con éxito en los mercados de trabajo y obtengan más altos rendimientos en consonancia con su mayor capital humano. Sin embargo, Fizbein y Schady (2009) señalan que los resultados del POP son mixtos, es decir, en unos casos sí se cumple la primera

condición y en otros, no. Ibarrarán y Villa añaden que, si no se alcanza la primera condición, es muy poco probable que se logre la segunda.

En la evaluación cualitativa del POP, González de la Rocha (2008) presenta evidencia de la falta de cumplimiento de la primera condición:

> Al panorama desalentador de los mercados laborales se suma el tema de la provisión (y calidad) de los servicios de educación y salud [...] existen graves deficiencias […] respecto a la provisión de estos servicios [...] las etnografías muestran un panorama generalizado de marcadas carencias y fallas en la calidad [...] obtuvieron evidencias sobre los problemas que merman la calidad de la atención: infraestructura insuficiente y en mal estado, carencias de personal, inasistencia de médicos y maestros, materiales limitados […] Pero incluso en localidades que cuentan con el privilegio de tener escuelas o centros de atención a la salud, la cobertura de los servicios no garantiza que las necesidades de educación y de cuidados médicos estén siendo atendidas.

Reforzando lo anterior, Ibarrarán y Villa sintetizan hallazgos de la ronda 2008 de evaluaciones del POP (sintetizamos adicionalmente):

> Behrman y otros […] no encontraron ningún otro efecto positivo en diversos indicadores de capital humano como aprendizaje, logro educativo o nutrición. Parker y Behrman […] encontraron sólo un impacto significativo (del 5%) en habilidades de escritura para niñas de 17 a 21 años y en matemáticas del 5.4%. Los logros educativos son descritos por los autores como desalentadores. Mancera y otros, analizaron resultados […] que muestran que los beneficiarios del POP tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo de escuelas […] Más de 30% de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55% de los beneficiarios egresados de la tele-secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura. Los resultados de esta evaluación constituyen una situación sombría que enfatiza la necesidad de intervenciones públicas complementarias.

Ibarrarán y Villa reseñan también la evaluación realizada por Rodríguez y Freije, que muestra que, entre los egresados que permanecen en su localidad de origen, el impacto del POP en términos de inserción y movilidad laboral es nula o incluso negativa, lo cual no debe sorprender, puesto que la creación de empleos en el sector formal de la economía fue nula en México entre 2000 y 2006. Es evidente que no se cumple ninguna de las dos condiciones planteadas por Fizbein y Shady (2009).

Lo presentado es *la crónica del fracaso anunciado del POP* en palabras de profesionales que se identifican con la ideología del propio POP y de la reforma social neoliberal en su conjunto.

15. DOS EVIDENCIAS ADICIONALES Y CONCLUSIONES

A los análisis de las secciones precedentes y las evaluaciones de 2008 recién presentadas, hay que añadir la persistencia de altos niveles de pobreza y un muy leve descenso de la PE, con fluctuaciones desde 1992, lo que se muestra, con las LPE y de LP del CONEVAL y del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), en la Gráfica IV.5. Solo se encuentra una baja significativa si se compara la PE de 2014 con la de 1996, cuando la crisis de 1994-1995 llevó a la P y la PE a niveles sin precedente. Sin embargo,

la PE (base CONEVAL) de 2014 es incluso mayor que la de 2002. Algo similar ocurre con la PE del MMIP.

Podría argumentarse que estos resultados reflejan más el comportamiento general de la economía que la eficacia del POP. Por ello, en el cuadroFuente: Elaboración propia.

presentamos un ejercicio de simulación, usando la LBM y la LB del CONEVAL, para valorar el impacto *de las TM del POP en* la PE y la P por ingresos, al comparar la incidencia de P y PE con y sin sus TM; se concluye que las TM provocan la baja de P de solo un punto porcentual y la de PE de 2.4 puntos.

Cuadro 0-11. Porcentaje de personas en pobreza y en pobreza extrema con y sin TM (transferencias monetarias) del POP 2014

	Sin TM del POP	Con TM del POP	Diferencia
Pobres	54.2	53.2	1.0
Pobres extremos	23.0	20.6	2.4

Fuente: Elaboración propia.

Lo que explica un impacto tan pequeño, a pesar de un PB de 6.4 millones de hogares (26.6 millones de personas), son: a) el muy alto CEI de 0.506 (ver cuadro Cuadro 0-9), que indica que poco más de la mitad de los beneficiarios del POP no son PE; b) el bajísimo monto de las TM promedio por hogar y por persona (824 y 175 pesos mensuales, según la ENIGH 2014), que equivalen a solo el 14% de la LBM urbana (y el 7% de la LB) y al 20% de la LBM rural (y al 10.8% de la LB) del CONEVAL. Así, las TM funcionan más como limosna periódica (con muchas exigencias) que como medida para salir de la pobreza o de la PE; además, la igualdad de la TM en ambos medios frente a LBM y LB muy diferentes es no sólo inconsistente sino un signo más del sesgo antiurbano del POP.

En síntesis, el POP nació con serios errores de diseño, derivados de los 3 errores de Levy, a lo que se sumó, en los hechos duros del diseño (como TM mucho más altas en educación que en alimentación), la teoría ingenua del capital humano como explicación y vía de superación de la pobreza. Como planteamos en la sección 12, para lograr bajar los errores de focalización, tendría que liberarse el presupuesto, centralizarse y recuperar su carácter impersonal la selección de beneficiarios, gastarse sumas enormes en encuestar todos los años a todos los hogares del país (a los beneficiarios para decidir si permanecen o salen del POP; a los no B para ver si deben o no ser B).

Es una utopía tecnocrática inalcanzable, entre otras razones, porque muchos mentirían sobre sus ingresos. Entraríamos, como dice Sen (1995), al juego de tú mientes, yo gobierno reacciono y verifico tu información, y “mientras más fina la focalización, más invasivas resultarán las verificaciones”. Tendría que mejorarse, sustancialmente, la calidad de la educación y de los servicios de salud, pero aun así no se resolvería el hecho que la

educación es un bien posicional (Hirsch, 1976). El nivel educativo real (conocimientos y habilidades) tendría que igualar al de los no PE para que pudieran competir por puestos de trabajo.

Hasta aquí no hemos abordado la inclusión de un nuevo componente en el Prospera (llamado de vinculación) dirigido a mejorar la inserción productiva de los egresados del POP. Al respecto, Yanes (2016) señala:

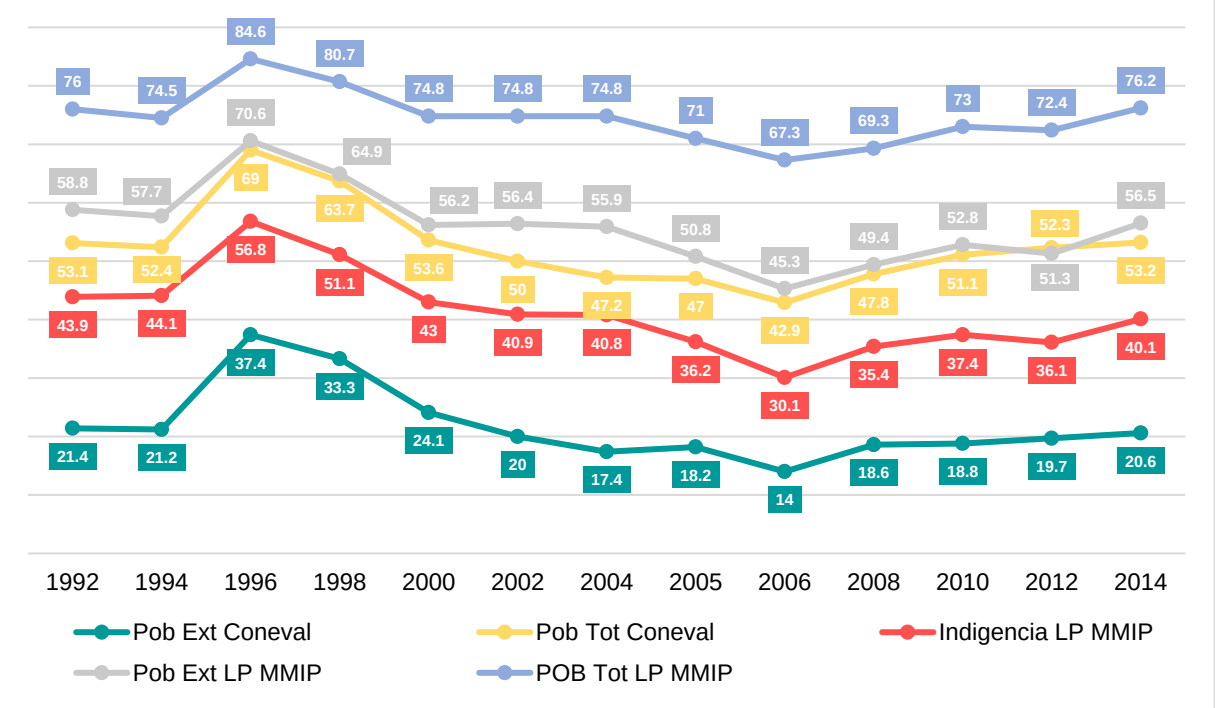
> En materia de inclusión productiva se busca el acceso de los beneficiarios del POP, a la oferta institucional de programas de fomento productivo y generación de ingreso […] En lo que respecta a la inclusión laboral se plantea que "mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el Programa fomentará el acceso de sus beneficiarios a las acciones o programas de capacitación y empleo […]" con especial énfasis hacia los jóvenes ex becarios del POP…
>
> En las nuevas RO [reglas de operación] de Prospera, la inserción laboral y productiva está formulada en términos de intermediación laboral, financiamiento y capacitación, lo que implica un reconocimiento tácito de que existe un desacoplamiento (*mismatch)* entre el aumento en la escolaridad y el acceso real a empleos suficientes y bien remunerados. Implica admitir que finalizar la educación media superior […] es insuficiente, y se requiere, adicionalmente, capacitación para el trabajo…
>
> La lógica implícita que prevalecía en el diseño de los PTMC era que habría un proceso casi natural entre acumulación de capital humano y elevación del ingreso mediante una inserción exitosa en los mercados laborales. La información disponible parece apuntar, más bien, a la existencia de una brecha entre ambos.
>
> De esta manera, en el contexto de los mercados laborales realmente existentes, con más educación no se eleva necesariamente la calidad y la remuneración de los empleos, sino que se elevan los años de escolaridad necesarios para ocupar los mismos empleos o similares. Tampoco es un asunto que se resuelva sólo o principalmente con capacitación o mediante la intermediación laboral.

Yanes cita a la CEPAL (2015), que se refiere a América Latina, y ha sido contundente:

> … las iniciativas relacionadas a la inclusión laboral y productiva dirigidas a los participantes de los programas de transferencias condicionadas [tendrán un] efecto limitado si las economías no generan suficientes oportunidades de trabajo decente. [Estas iniciativas] ponen sobre la mesa uno de los mayores desafíos para la inclusión social en la región: la articulación y armonización entre política económica, políticas productivas y laborales y política social. […] las alternativas de inclusión productiva y laboral […] no pueden limitarse a formas de autoempleo u ocupación de baja productividad, valor agregado y remuneración. Si lo que está en el horizonte es la superación de la pobreza y la desigualdad, no cualquier inserción productiva y laboral es adecuada, sino sólo aquella que se caracterice por empleos de mayor calidad y productividad, mejores ingresos, más derechos.

Mientras más escasos sean los puestos de trabajo, más se elevarán los requisitos de escolaridad, por lo cual la vía del capital humano será una batalla perdida si las tendencias tecnológico-económicas apuntan a una creciente automatización.

Gráfica 0-5. Evolución de la pobreza por ingreso, líneas de pobreza del método de medición integrada de la pobreza (MMIP) y del CONEVAL, 1992-2014



Fuente: Elaboración propia.

16. Una propuesta alternativa: el ingreso ciudadano universal, suficiente e incondicional (ICUSI), un derecho para el cual las condiciones de viabilidad han llegado

El gobierno que tomó posesión el 1º de diciembre de 2018 deberá optar entre tres rumbos de acción respecto al POP: a) mantenerlo sin (o con pocos y leves) cambios; b) mantenerlo, pero con cambios de fondo; y c) remplazarlo con otra vía para reducir/eliminar la pobreza en México. Lo que le recomendaríamos al nuevo presidente, es remplazar totalmente las TM del POP con el ingreso ciudadano universal.

Hace treinta años, sobre todo en México, resultaba inconcebible que las políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza entregaran dinero a los pobres. Los pagos en efectivo estaban reservados para ser entregados a los jubilados o a quienes, por estar enfermos o discapacitados, no podían trabajar, o bien, para becas a estudiantes, sobre todo de posgrado.

En este sentido, consideramos que el POP logró un triunfo conceptual: que socialmente se aceptara que no está mal dar dinero a los pobres. Nos familiarizó con la idea de las TM no contributivas y las legitimó, pero todavía esa legitimidad venía atada a que fueran focalizadas a la pobreza extrema y condicionadas a una cierta conducta del receptor.

En la Ciudad de México, cuando la gobernó López Obrador, se puso en marcha el programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, que después se convirtió en un derecho instituido por ley y se redujo la edad a 68 años. Las TM otorgadas a todos los adultos mayores residentes en la Ciudad de México tienen dos características contrastantes con las TMCF: son universales e incondicionales; es decir, son transferencias monetarias incondicionadas y universales (TMIU). El rechazo inicial (Fox llegó a decir que llevaría a la quiebra del Estado) fue seguido, poco después, ante su gran éxito político, por su pronta imitación por el gobierno federal en las áreas rurales del país (Programa 70 y más). Casi de golpe, se legitimaron las TMIU, aunque todavía restringidas a grupos de personas merecedoras (tercera edad, discapacitados).

Todas las TM no contributivas rompen con la liga trabajo-ingresos, que es la regla central del capitalismo o sistema centrado en el trabajo pagado, pero las TMC sustituyen el trabajo con asistencia a la escuela o a las clínicas, con lo que mantienen la liga tareas-ingresos; por ejemplo, eso pasa con las becas y el seguro de desempleo, en los que la tarea que deben cumplir es estudiar o buscar trabajo. La ruptura es total con las TM incondicionadas. Con la pensión universal a adultos mayores, el trabajo ya no se sustituye por una tarea; es la incondicionalidad radical, pero todavía restringida a grupos merecedores. Lo que aún no se ha logrado legitimar del todo es la entrega de TM permanentes a los grupos “no merecedores”.

Vivimos en un periodo del capitalismo en el que el desempleo crónico y el empleo precario e inestable son crecientes. En los países del centro, al crearse el seguro de desempleo, se legitimó la ruptura trabajo-ingresos cuando las personas no podían trabajar contra su voluntad. Se aceptó que estos fenómenos no eran fallas individuales, sino sistémicas y, por tanto, que era justo que fuese la sociedad en su conjunto la que cargase las consecuencias de tales fallas. Sin embargo, en la actualidad, el desempleo y la precarización del empleo se agudizan como resultado de los logros tecnológicos del capitalismo que, de manera generalizada, remplaza el trabajo humano (manual e intelectual) por la automatización total.

En el presente de México y el mundo no se crean suficientes nuevas actividades intensivas en mano de obra, mercantilizadas y lucrativas, para crear suficientes nuevos empleos asalariados para compensar aquellos que se pierden por la automatización. Aunque esta transformación puede tardar décadas en producir todas sus consecuencias, ha estado contribuyendo a la crisis, el estancamiento, el desempleo, el subempleo, la generalización del empleo precario, la pobreza y el hambre.

Vivimos en una época de rupturas conceptuales y reales que nos preparan para las rupturas radicales que el ingreso ciudadano universal (ICU) requiere y significa. El ICU es la única solución ante los éxitos tecnológicos del capitalismo, que se aceleran exponencialmente y que, de modo generalizado, van remplazando el trabajo humano (manual e intelectual) por sistemas automatizados.

Si la liga ingreso-trabajo es tan vieja como la maldición que Jehová impuso a la especie humana al expulsarla del paraíso: “Ganarás el pan con el sudor de tu frente”, el acceso a ingresos sin trabajo sigue predominando cuando los beneficiarios son solo “grupos de

pobres merecedores". Esta última barrera se está rompiendo en algunos países, como Finlandia, Suiza y Holanda, que están avanzando hacia la implantación del ICU para toda la población o, al menos, debatiéndolo ampliamente.

La creciente contradicción entre la automatización y la base salarial ha propiciado diferentes propuestas para resolver este desafío que podría llevar a un apocalipsis global. Rifkin (1995) y Ford (2009) han hecho propuestas inconsistentes e insuficientes. En cambio, la propuesta del ICU es consistente y logra dos objetivos centrales: erradica la pobreza de golpe y enfrenta los límites objetivos del capitalismo derivados de la automatización. Al discutir su propuesta de un ingreso garantizado vitalicio, Gorz argumenta que debe cumplir dos condiciones: debe ser suficiente para evitar la pobreza y debe ser incondicional. Por lo tanto, debe llamarse ingreso ciudadano universal, suficiente e incondicional. (ICUSI).

La propuesta de reforma constitucional que presentó al Congreso Araceli Damián (en su carácter de diputada) para crear el derecho al ICU prevé su implantación en dos fases. En la primera, que se iría ampliando gradualmente (por grupos de edad y sexo) en un periodo de veinte años, dividido en cuatro etapas de cinco años, se otorgaría a las personas el ICUA (ingreso ciudadano universal alimentario), que cubriría el costo de los alimentos y de los artículos para prepararlos, consumirlos y conservarlos.

La segunda fase cubriría el costo no alimentario de una vida digna y se implantaría en los siguientes veinte años. El monto del ICUA, en pesos de 2016, sería de 1,780 pesos mensuales per cápita. Su impacto en la PE y P de ingresos, usando la LBM y la LB del CONEVAL, se presenta en el cuadroCuadro 0-12. Como se aprecia, a los diez años la PE del CONEVAL, que constituye la PO del POP, habría bajado al 3.4% y a los quince años habría prácticamente desaparecido. A los veinte años, la P por ingresos del CONEVAL sería de solo 5.1%.

Cuadro 0-12. Impacto del ingreso ciudadano universal alimentario (ICUA) en la pobreza y pobreza extrema por ingresos del CONEVAL

Cuatro etapas (E) de cinco años cada una					
Estratos	**2014**	**E1**	**E2**	**E3**	**E4**
Pobreza extrema CONEVAL	20.6	8.2	3.4	0.5	0
Pobreza total CONEVAL	53.2	39.5	29.6	14.5	5.1
No pobres por ingreso	46.8	60.5	70.4	85.5	94.9

Fuente: Elaboración propia.

El contraste con el POP no puede ser más mayor. Naturalmente, conlleva un gasto mucho más alto y, por ello, supone una voluntad política fuerte y un respaldo importante de quienes

tendrán que pagar impuestos. Aunque hasta hace poco parecía una idea utópica, innecesaria y hasta maligna, en octubre de 2017, el *Fiscal Monitor*, publicación bianual del Fondo Monetario Internacional (2017) se ocupa del ICU y lo discute; calcula sus impactos en pobreza, desigualdad y costo fiscal. Refleja, así, la conciencia creciente de los capitales transnacionales de que el ICU se ha vuelto una necesidad para el capitalismo, en un periodo en que la restricción para la acumulación deriva, sobre todo, de la restricción del consumo. Si el trabajo formal, estable, durante tres o cuatro decenios, y luego la jubilación pagada, ya no será el futuro de la mayoría, el ICU es la única solución.

Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progresa-Oportunidades-Prospera

M. Caridad Araujo
Pablo Ibarrarán

Semblanza de los autores:
M. Caridad Araujo es doctora en Economía Agrícola y de los Recursos Naturales por la Universidad de California, Berkeley. Economista principal en la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo.
Pablo Ibarrarán es Doctor en Economía por la Universidad de California, Berkeley. Economista líder en la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo.

Nota de los autores: Las opiniones vertidas son las de los autores y no las del Banco, ni de los miembros de su directorio ni tampoco de los países que ellos representan. Agradecen a Carmen Hernández y a Carolina Rivas por sus valiosos insumos como asistentes de investigación durante la elaboración de este capítulo.

Citación sugerida:
Araujo, M. Caridad e Ibarrarán, Pablo (2019). Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progresa-Oportunidades-Prospera. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Hace poco más de veinte años surgió en México una apuesta innovadora para combatir la pobreza. Se partió del reconocimiento de que el proceso de crecimiento y desarrollo económico por sí solo sería insuficiente para elevar los niveles de vida de amplios sectores de la población y que las políticas tradicionales de subsidios generales y distribución de apoyos en especie eran ineficientes y regresivas. Se realizó un análisis detallado de las causas de la pobreza y los obstáculos que enfrentaban las familias y las personas para aumentar su capacidad de generar ingreso de manera autónoma, y se diseñó una herramienta de política para combatir, simultáneamente, los síntomas y las causas de la pobreza apostando a mejorar los niveles de consumo de las familias e incentivando su acceso efectivo a servicios de salud y educación que, en el largo plazo, dotarían a sus integrantes más jóvenes de un mayor capital humano, gracias al cual podrían obtener mayores ingresos cuando ingresasen al mercado laboral.

Esta herramienta debía ser parte de una estrategia más amplia, que, entre otros aspectos, garantizaría que los servicios de salud y educación a los que accedería la población fueran de calidad y que el crecimiento económico generaría condiciones favorables en el mercado laboral.

Hoy, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) constituyen un eje importante de la política social y una herramienta de combate a la pobreza en la mayoría de los países de América Latina. Cumplen dos objetivos. Uno, de naturaleza redistributiva, es la reducción de la pobreza en el presente a través de la transferencia directa de ingresos focalizada hacia los hogares pobres. El segundo es fomentar la inversión de las familias en el capital humano de sus hijos, al condicionar el pago de estas transferencias al cumplimiento de acciones en salud (controles médicos, pláticas sobre temas sanitarios y nutricionales) y educación (matrícula y asistencia escolar).

Este capítulo analiza los logros de la experiencia mexicana en materia de PTMC e identifica los principales desafíos desde la perspectiva del objetivo original del programa: aumentar el consumo de las familias más pobres e incentivar la acumulación de capital humano. La discusión sobre el primer objetivo se basa en un análisis de la cobertura y focalización del programa; el análisis del segundo objetivo se fundamenta en una revisión del perfil de la pobreza, de los resultados obtenidos y de alternativas para mejorar los resultados.

El capítulo tiene la siguiente estructura. Después de la introducción, presenta los principales resultados del Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) tanto en materia de impactos sobre la pobreza, salud y educación como en términos del proceso operativo que ha permitido la implementación eficaz del programa en gran escala. La segunda sección contrasta el perfil de la pobreza en 2016 con la situación a mediados de los años noventa, cuando se diseñó el programa. Dado el contexto actual, esta sección explora los desafíos actuales en materia de acumulación de capital humano y cómo se relacionan con la estructura de apoyos del programa. La tercera sección discute aspectos relacionados con

el diseño y la operación del programa, desde la focalización y cobertura hasta la acumulación de capital humano.

1. Revisión de la literatura sobre los impactos del POP

Impactos de corto y mediano plazo

Existe abundante evidencia que muestra que los PTMC tuvieron éxito en aumentar la matrícula y la asistencia escolar en el nivel primario y en facilitar la transición hacia la secundaria. No obstante, la magnitud de los impactos encontrados, en especial en el nivel primario, ha sido por lo general modesta. Esto se debe, al menos en parte, a que los niveles de matrícula previos a los programas de transferencias eran elevados para este nivel educativo.[146]

En el caso específico del POP, la evaluación de impacto experimental realizada durante los primeros años en zonas rurales concluyó que, en el corto plazo, el POP incrementó el nivel de escolaridad en 0.66 años y, además, tuvo impactos sobre la transición a la secundaria (Schultz, 2004). Un seguimiento de mediano plazo de la evaluación rural reveló que, seis años más tarde, la exposición diferenciada durante 1.5 años a las transferencias del POP tuvo impactos modestos sobre la escolaridad. Los impactos de mayor magnitud fueron para los estudiantes que recibieron el tratamiento durante la transición de la primaria a la secundaria, quienes completaron 0.5 grados adicionales. No se identificaron efectos de mediano plazo sobre el aprendizaje en lectura, escritura y matemáticas (Behrman, Parker & Todd, 2009, 2011).

En el ámbito urbano no se implementó una evaluación experimental, pero los resultados de estudios cuasiexperimentales mostraron que el POP logró, en el corto plazo, un incremento significativo en la tasa de matrícula de niños y jóvenes de entre uno y cinco puntos porcentuales tras los primeros dos años de expansión, sin diferencias entre hombres y mujeres (Behrman, Gallardo-García, Parker, Todd, & Vélez-Grajales, 2012) y una caída en la deserción. En el mediano plazo y tras siete años de operación en el ámbito urbano, se encontró que el POP tuvo un efecto modesto en términos del incremento en el número de grados: apenas 0.5 grados, entre niños de 6-11 años y ningún efecto significativo para otros grupos etarios (Sedesol, 2011).

Las evaluaciones también han documentado impactos significativos del POP en las áreas de salud y nutrición. Gertler (2004) encontró que, en el corto plazo, el POP logró mejorar la salud, la talla y reducir la prevalencia de la anemia en el ámbito rural. En zonas rurales y urbanas, el POP tuvo impactos positivos sobre el crecimiento infantil, de magnitud mayor sobre los grupos más vulnerables (Gertler, 2004; Rivera, et.al., 2004; Leroy, et.al., 2008). Barham (2011) concluyó que el POP redujo en forma sustancial, en 17 %, la mortalidad infantil en zonas rurales, pero no logró modificar la mortalidad neonatal. Fernald, Gertler y Neufeld (2009) analizaron la persistencia de algunos de los impactos iniciales de la

[146] García y Saavedra (2017) documentan en un metaanálisis la evidencia más reciente de impactos de los programas de TMC sobre resultados educativos. Incluyen 47 evaluaciones en 31 países, el 53% de ellas en América Latina.

exposición diferencial a Progresa en zonas rurales. Diez años más tarde, hallaron una reducción en los problemas de comportamiento entre los niños, pero no impactos sobre variables nutricionales ni en el desarrollo cognitivo ni tampoco de lenguaje.

Impactos de largo plazo

La evidencia sobre los impactos de largo plazo —de más de una década— de los PTMC es más escasa. Molina-Millan y otros (2016) presentan una revisión de esta. Una de las razones por las cuales es complejo evaluar el impacto de largo plazo de programas como el POP es que se incorporó a los hogares del grupo de control de la evaluación experimental como beneficiarios a medida que expandía su cobertura; es decir, un seguimiento de los hogares de la muestra de estas evaluaciones permitiría únicamente evaluar el efecto de largo plazo de la exposición diferencial al POP durante 18 meses, pero no comparar el efecto absoluto de largo plazo de haber recibido el programa durante veinte años frente a no haberlo recibido.

No obstante, existen dos estudios del POP que han intentado cuantificar sus efectos de largo plazo. Los dos se enfocan en variables educativas y del mercado laboral. Parker y Vogl (2018) emplean una muestra del 10% de los hogares del Censo de Población de 2010 y emplean la variación espacial y temporal en la expansión de cobertura del POP, al usar una estimación de diferencias en diferencias. Hallan impactos sobre los resultados educativos tanto para hombres como para mujeres (alrededor de un año y medio más de escolaridad), sobre la participación laboral (incrementos de entre 30 y 40%) y un aumento del 50% en los ingresos laborales. Los impactos en el mercado laboral son más pronunciados entre las mujeres.

Kugler y Rojas (2018) combinan las encuestas recogidas durante la primera década del POP como parte de su evaluación experimental rural (Encuesta de Evaluación Rural (ENCEL) de los años 1997, 2003 y 2007) y las combinan con las encuestas de recertificación o verificación permanente de condiciones socioeconómicas, aplicadas entre 2008 y 2015. Este estudio se enfoca únicamente en niños que, en 1997, tenían entre 7 y 16 años, es decir, estaban en edad escolar al inicio del POP. Aborda los impactos de la exposición y duración del POP e identifica impactos sobre educación, participación laboral y empleo formal. No obstante, estos resultados levantan algunas preguntas dado el elevado nivel de pérdida en la muestra de panel (cercano al 70%), que, además, es selectivo, pues se encuentra correlacionado con la variable de tratamiento.

Logros y retos operativos

Para obtener los resultados descritos ha sido necesario un despliegue territorial y operativo de gran envergadura (Dávila, 2016). Hoy, el POP atiende a cerca de 6.8 millones de familias, la gran mayoría de ellas en el esquema de transferencias monetarias con corresponsabilidad, que ha operado desde 1997.[147] El POP alcanzó una escala de gran

[147] El esquema sin corresponsabilidad opera en el programa desde 2015 y antes era conocido como Programa de Apoyo Alimentario, que funcionaba, en principio, en localidades donde no había la oferta efectiva de servicios de salud para que las familias pudiesen cumplir con sus corresponsabilidades. Esto podía ocurrir tanto en

magnitud de manera muy eficiente, al pasar de 300,000 familias en 1997 a 2.5 millones en 2000, a cinco millones en 2004 (cifra que se mantuvo hasta 2008) para llegar a 5.8 millones en 2010 y luego lograr niveles cercanos a su dimensión actual, que sobrepasaron los seis millones de familias en 2014.

El programa ha establecido y consolidado procesos operativos eficaces para cumplir con las etapas centrales del ciclo de proyecto. Según la tipología presentada en Ibarrarán y otros (2017), los PTMC tienen tres etapas básicas: la identificación y registro de beneficiarios; la verificación de corresponsabilidades; y el pago de las transferencias. Además, es necesaria una estrategia de gestión del padrón de beneficiarios para determinar cuándo y cómo se dan las entradas y salidas a este a lo largo de los años. Junto con Bolsa Familia en Brasil y Más Familias en Acción en Colombia, el POP es uno de los programas con mayor cobertura y mejor funcionamiento de la región, al tener consolidado el proceso operativo que le permite verificar corresponsabilidades y pagar apoyos de manera constante y sin contratiempos.

La identificación y selección de beneficiarios sigue un proceso de dos etapas, que combina elementos de los cuatro enfoques de focalización generalmente utilizados en PTMC: la focalización geográfica, la categórica (condiciones que deben cumplir los hogares, como tener menores de edad o mujeres en edad fértil), la de prueba de medios (para aproximar el nivel de ingreso de los hogares y contrastarlo con la línea de pobreza) y la comunitaria (en que la comunidad puede señalar hogares elegibles que no deberían beneficiarse del programa, o bien, hogares no-elegibles que sí deberían participar).

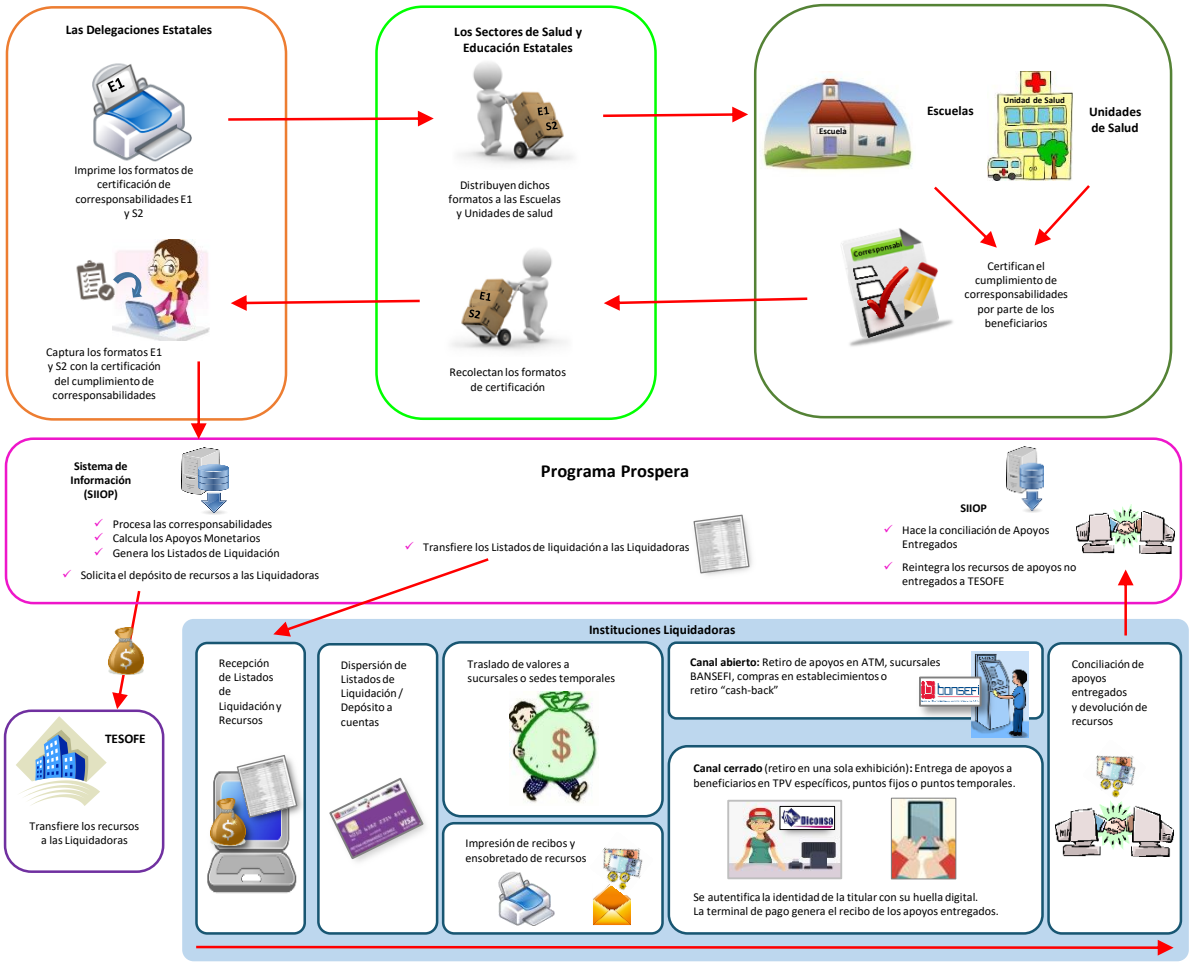
Para determinar en qué localidades realizar incorporaciones (focalización geográfica), se consideran tres aspectos: la demanda ciudadana por incorporaciones al programa, el número de hogares registrados en el Sistema de Focalización para el Desarrollo sin cobertura del POP, el nivel del índice de rezago social y el índice de marginación. En las localidades, ya sea mediante un barrido total a la localidad o mediante el establecimiento de mesas de atención,[148] se obtiene información de los hogares que llenan una ficha con información socioeconómica que es utilizada para calcular un ingreso estimado y determinar su elegibilidad (prueba de medios y categórica). De aquí sigue el proceso de inscripción al programa (en el cual se abre un espacio de validación comunitaria), que depende del espacio presupuestario y la salida de familias del programa en el ejercicio fiscal anterior. Este proceso se encuentra consolidado y, dado que el programa tiene un padrón relativamente estable de familias beneficiarias, la mayor parte de las entradas son resultado del reemplazo de familias que salen del programa.

localidades muy pequeñas, rurales y dispersas como también en localidades urbanas muy densamente pobladas en las cuales los servicios estaban saturados y tampoco había oferta efectiva para atender a más beneficiarios. Si bien este capítulo se centra en el esquema con corresponsabilidad, desde el punto de vista operativo es importante señalar que hoy coexisten ambos esquemas en las mismas localidades, lo que sugiere que no es inexistencia de oferta, sino falta de capacidad de atención u otros motivos lo que explica la presencia del componente sin corresponsabilidad.

[148] La estrategia de barrido se utilizó sobre todo en zonas rurales, donde se esperaba que un alto porcentaje de los hogares serían elegibles para el programa.

Una vez que los hogares son parte del padrón de beneficiarios, el POP debe verificar que las familias cumplan con las corresponsabilidades y realizar los pagos correspondientes. Dado que el programa opera en una modalidad bimestral, ha desarrollado una estrategia que le permite implementar de manera simultánea la verificación de ciclo en curso, el armado de planilla de pagos del ciclo anterior y la liquidación de los apoyos correspondientes a dos ciclos anteriores. Esto que hoy parece algo sencillo, en realidad es una tarea compleja, pues requiere la participación de la Secretaría de Salud para comprobar la asistencia a las consultas predefinidas en 17,000 centros de salud, y la Secretaría de Educación Pública, para la verificación de la matriculación y asistencia escolar en 115,000 instituciones educativas, así como coordinaciones con la entidad liquidadora para planear y llevar a cabo los procesos de pago. La Figura 0-1 muestra el esquema general de la certificación de corresponsabilidades y del pago de las transferencias.

Figura 0-1. Esquema general de certificación de corresponsabilidades y pago de apoyos



Fuente: Elaborado con base en *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe* (Dávila, 2016).

El programa también ha desplegado una fuerte presencia territorial mediante promotores que brindan información y servicios de apoyo a las familias. Si bien se trata de un programa

centralizado del gobierno federal, opera con cierto nivel de desconcentración: el POP tiene una delegación en cada entidad federativa, a su vez existen entre 8 y 12 zonas de operación en cada estado, y en cada una de ellas se establecen las unidades de atención regional para atender a la población a través de la delimitación de microzonas en función de la capacidad operativa.

Este andamiaje operativo e institucional ha permitido una gestión eficaz y eficiente del programa. No obstante, es posible señalar retos que enfrenta el programa para mejorar tanto la eficiencia en la gestión como, potencialmente, los resultados en términos de sus objetivos de desarrollo. Aquí se señalan cuatro retos. El primero tiene que ver con la eficiencia del instrumento de focalización. Como se discutirá más adelante, si bien el programa ha sido pionero en el uso de mecanismos transparentes y objetivos de clasificación de hogares, la experiencia internacional también ha documentado que los modelos de aproximación de medios tienen limitaciones inherentes que resultan en errores de clasificación.

El segundo reto es que la gestión del padrón de beneficiarios no favorece el dinamismo en su composición. Partiendo de que existe un núcleo duro de pobreza crónica y que estas familias requieren apoyo de manera sostenida, la estrategia de recertificación y salida de familias del programa ha resultado en largas estadías en él. Esta decisión puede estar bien fundamentada, pues el objetivo central del POP es estimular la acumulación de capital humano en los niños y las niñas de los hogares, y se sabe que las etapas de mayor riesgo de deserción escolar son las edades más avanzadas. Además, esto responde al diseño original del programa, que inició en zonas rurales donde la pobreza se caracteriza por ser crónica; sin embargo, en las urbanas la pobreza suele ser mucho más volátil y sigue siendo un reto el manejo óptimo del padrón en estas circunstancias.

Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2016 muestran que hay niveles de subcobertura importantes y que muchos beneficiarios no se encontraban en situación de pobreza extrema o de pobreza. Si bien esto se puede explicar por las características técnicas del sistema de focalización o porque la ENIGH mide la situación contemporánea de los hogares y no su situación cuando entraron al programa, el hecho indiscutible es que existen altos niveles de subcobertura de filtración.

En cuanto al tercer reto, en términos de las interacciones del programa con las familias y con base en los enormes avances en la disponibilidad de tecnologías de información y cobertura de telefonía celular entre los beneficiarios, hay sin duda un espacio para profundizar las experiencias positivas que se han tenido. Esto incluye, por ejemplo, el programa Mi-Salud[149] como un canal directo para proporcionar información de salud relevante a las mujeres durante su embarazo y los primeros años de vida de sus hijos (incorporando principios de las ciencias del comportamiento para potenciar la efectividad de los mensajes), y también mecanismos para realizar trámites y consultas sobre la

[149] Esta iniciativa surgió en 2017. Utiliza una plataforma digital a través de redes sociales y mensajes SMS. Mayor información en https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/misalud

administración del programa de manera más ágil, sobre temas como el proceso de pago y la educación e inclusión financiera.

El cuarto reto es la necesidad de dar un valor central a las habilidades y condiciones de trabajo del personal del programa, que es, en general, muy bien valorado por los beneficiarios. Existe un problema de rotación del personal operativo en campo, en parte resultado de contrataciones por plazos muy cortos. Esto impide que el personal adquiera las competencias que necesita para llevar a cabo su trabajo y le da pocas oportunidades de crecimiento profesional.

2. CAMBIOS EN EL PERFIL DE LA POBREZA EN MÉXICO ENTRE 1994 Y 2016

El estudio *La pobreza en México* (Levy, 1991), basado en la ENIGH 1984, presentó características de la población en pobreza extrema: altas tasas de fecundidad; escasa capacidad de respuesta ante bajas transitorias en el ingreso laboral; participación laboral desde edades tempranas; menor capacidad de adoptar decisiones que impliquen riesgos; dietas compuestas principalmente por calorías baratas; vulnerabilidad nutricional; y desigual distribución de recursos al interior del hogar. Este análisis sustentó, en parte, el diseño de un programa de transferencias que dotara a los hogares de un ingreso mínimo recurrente, de información para mejorar sus prácticas de nutrición e higiene, y que condicionara las transferencias a la permanencia de los menores de edad en el sistema educativo y al uso de servicios preventivos de salud.

Sin duda, México ha cambiado mucho, tanto desde 1984 como desde que comenzó el POP en 1997. Esta sección presenta un análisis comparativo del perfil de la pobreza[150] entre 1994 y 2016. Tiene como propósito contrastar una fotografía de la situación antes de que comenzara el POP[151] con una en 2016, el año más reciente para el cual hay información de una encuesta de ingresos y gastos; esto, para determinar cuáles son hoy las ventanas de oportunidad en las cuales el POP puede incentivar la acumulación de capital humano.

El primer elemento que contrastar en el tiempo es la incidencia de la pobreza. Como se observa en el cuadroCuadro 0-1, a nivel nacional no existen grandes cambios en la pobreza total, que pasó del 52.4 al 50.6% a lo largo de ese periodo. Hubo una disminución del 17% en la pobreza extrema, que bajó del 21.2 al 17.5%, mientras que la pobreza moderada aumentó ligeramente del 31.2 al 33.1%. En zonas urbanas, la reducción fue similar a la

[150] Por consistencia con los análisis de la pobreza realizados antes de 2010, año cuando se oficializó la medición multidimensional de la pobreza empleando datos recogidos en 2008, y por claridad conceptual, en este apartado se utiliza la definición de pobreza monetaria, que es la incapacidad de un hogar para generar de manera autónoma un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (pobreza extrema), o bien, un conjunto de bienes y servicios considerados básicos (pobreza moderada). Para 2016, se usan las líneas de pobreza oficiales definidas por el CONEVAL, y para 1994, la línea de pobreza alimentaria para la pobreza extrema y la línea de pobreza patrimonial para la pobreza moderada.

[151] También está disponible la ENIGH 1996; sin embargo, dado que esa encuesta recoge cambios transitorios resultado de la crisis económica de fines de 1994 y cuyos efectos se sintieron al menos hasta 1998, se decidió recurrir a la ENIGH 1994, que presenta la situación del país antes de la crisis de 1994. Si se repiten los análisis utilizando la ENIGH 1996 como la situación previa al POP, los principales resultados aquí descritos se mantienen.

nacional –lo que es esperable, dado que la población urbana representó el 73.7% en 1994 y el 76.8 en 2016. En las zonas rurales hay cambios más importantes, en particular en la pobreza extrema, la cual se redujo en un tercio, al transitar del 45.5 al 29.2% entre 1994 y 2016. El cuadroCuadro 0-1 también muestra la contribución del POP a la reducción de la pobreza. Si se restaran las transferencias del POP de los ingresos de las familias que las reciben, la pobreza extrema hubiese sido del 19.4%, la moderada, 32.1 y la total, 51.5.[152]

Cuadro 0-1. Pobreza monetaria en México en 1994 y 2016

	1994			2016			2016 sin transferencias*		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Pobreza extrema	21.2	12.5	45.5	17.5	13.9	29.2	19.4	15	34.1
Pobreza moderada	31.2	31.1	31.3	33.1	33.9	30.4	32.1	33.3	28.2
Pobreza total	52.4	43.7	76.8	50.6	47.8	59.7	51.5	48.3	62.2

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994 y 2016.
*Se considera el ingreso excluyendo las transferencias del POP.

Pese a estas mejoras, la evolución de la pobreza en México ha sido menos satisfactoria que en otros países de la región que, en este mismo periodo, lograron avances más significativos en materia de reducción de pobreza. En el cuadroCuadro 0-2, empleando datos armonizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, con líneas de pobreza de 3.1 y 5 dólares per cápita por día para definir la pobreza extrema y moderada, respectivamente, se observa que, durante los primeros quince años del siglo XXI, la pobreza moderada se redujo en 52, 45 y 53% en Brasil, Colombia y Perú, mientras que el mismo cambio en México fue mucho menor, 19%. Por su parte, la pobreza extrema experimentó un descenso del 63, 57 y 64% en Brasil, Colombia y Perú, comparado con el 37% en México (Robles, 2017).

Cuadro 0-2. Evolución de la pobreza entre 1999 y 2016

	Circa 1999	Circa 2016	Cambio en %
Pobres extremos: porcentaje de la población con ingresos por debajo de US$ 3.1 por día			
Brasil	28.5	10.5	-63.07
Colombia	35.1	15.1	-56.88
México	27.6	17.3	-37.09
Perú	29.0	10.5	-63.7

[152] Se incluyen estos datos como referencia y representa la reducción de la pobreza atribuible al POP con base en el supuesto de que el programa no afecta, en modo alguno, la participación laboral ni otras decisiones y equilibrios que determinan el ingreso de las familias. Es probablemente una cota superior al impacto del programa en reducción de la pobreza.

Pobres: porcentaje de la población con ingresos por debajo de US$ 5.0 por día			
Brasil	44.2	21.2	-52.1
Colombia	54.7	29.9	-45.42
México	46.2	37.2	-19.43
Perú	48.0	22.7	-52.66

Fuente: Elaborado con base en Pulso Social: Anexo Estadístico 2017 (Robles, 2017).
Harmonized Household Surveys of Latin America and the Caribbean.
Nota: Debido a la disponibilidad de encuestas, el periodo de comparación es 1999-2015 para Brasil, 1999-2016 para Colombia y Perú, y 2000-2014 para México.

Además de la trayectoria de la pobreza, se analizan los cambios en la incidencia de esta entre grupos demográficos. El cuadroCuadro 0-3 presenta la tasa de pobreza extrema por grupo de edad y ámbito geográfico, así como la razón entre la tasa específica y la total (por ejemplo, en 1994, la pobreza extrema a nivel nacional entre menores de seis años era 1.41 veces la tasa general). Se observa que, en estos años, la pobreza en menores de seis años disminuyó en términos relativos, mientras que para otros grupos de edad se mantuvo constante o aumentó. En todo caso, la pobreza sigue afectando más a los menores de 12 años, periodo clave para la acumulación de capacidades necesarias para una vida productiva y sana.

Cuadro 0-3. Tasa de pobreza extrema por grupos de edad

Grupo de edad	1994			2016		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
0 a 6	29.9	19.1	54.6	23.2	18.8	35.0
	1.4	*1.5*	*1.2*	*1.3*	*1.4*	*1.2*
7 a 11	30.0	17.9	55.3	24.6	20.6	35.8
	1.4	*1.4*	*1.2*	*1.4*	*1.5*	*1.2*
12 a 18	22.7	13.5	46.3	18.9	15.6	28.7
	1.1	1.1	1.0	1.1	1.1	1.0
19 a 65	15.7	8.9	38.8	14.8	11.6	26.6
	0.7	*0.7*	*0.9*	*0.9*	*0.8*	*0.9*
65 y más	20.0	14.0	35.5	17.5	13.9	28.7
	1.0	*1.1*	*0.8*	*1.0*	*1.0*	*1.0*
Total	**21.2**	**12.5**	**45.5**	**17.5**	**13.9**	**29.2**

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994 y 2016.
Nota: Para cada grupo de edad, se presenta primero la tasa de pobreza extrema y debajo, en cursivas, la razón de la pobreza extrema para ese grupo respecto al total general.

Una característica común de los hogares en situación de pobreza es que tienen más integrantes que los hogares no pobres (y los hogares en pobreza extrema son más grandes que los hogares en pobreza moderada). Sin embargo, en 2016, todos los hogares fueron más pequeños que en 1994. El tamaño promedio pasó de 4.6 a 3.7 integrantes y la reducción fue más pronunciada entre los hogares en pobreza. En resumen, hubo una tendencia secular de reducción en el tamaño del hogar que es mayor entre los hogares en situación de pobreza –y aún más marcada en los hogares en pobreza extrema.

Los hogares en situación de pobreza son más grandes porque tienen más niños (Cuadro 0-4). En otras palabras, la razón del número de niños menores de seis años entre los pobres extremos y los no pobres era de 2.9 y entre los pobres moderados y los no pobres, de 1.9. En 2016, estas razones habían descendido a 2.1 entre los pobres extremos y los no pobres, y a 1.8 entre los pobres moderados y los no pobres. En esta variable, el descenso es más pronunciado, sustancialmente, entre los hogares en pobreza extrema.

Cuadro 0-4. Cambios en las características de los hogares

Indicadores	1994				2016			
	Total	Pobres extremos	Pobres moderados	No pobres	Total	Pobres extremos	Pobres moderados	No pobres
Tamaño promedio del hogar	4.56	5.99	5.18	3.85	3.67	4.27	4.08	3.28
Número de integrantes menores de seis años	0.65	1.21	0.81	0.42	0.37	0.57	0.46	0.26
Número de integrantes de 65 años y más	0.22	0.27	0.2	0.22	0.29	0.34	0.3	0.26
Edad del jefe del hogar	44.76	45.22	43.77	45.11	49.2	49.14	49.1	49.26
Educación del jefe del hogar	6.24	3.03	4.64	7.91	8.61	5.8	7.15	10.17
Mujer es jefe del hogar*	15.43	12.23	13.68	17.17	27.75	25.04	28.3	28.19
Tasa de dependencia*	1.98	3.02	2.29	1.53	1.27	1.87	1.53	0.97
Hogares con solamente adultos mayores	6.91	6.41	4.56	8.2	11.62	11.99	10.72	11.99
Hogares sin población objetivo del POP	5	2.23	1.86	7.32	11.01	6.1	6.3	14.87
Tienen algún miembro menor de 22 años	81.95	89.75	91.21	75.2	67.99	76.35	77.68	60.51
Tienen alguna mujer en edad reproductiva	83.71	87.74	89.61	79.69	72.76	77.93	78.57	68.24
Tasa de ocupación del jefe del hogar	85.25	87.85	86.04	84.14	78.91	78.09	78.53	79.34

Indicadores	1994				2016			
	Total	Pobres extremos	Pobres moderados	No pobres	Total	Pobres extremos	Pobres moderados	No pobres
Tasa de ocupación del jefe del hogar –Hombre	90.19	91.68	90.3	89.69	86.21	85.26	87.13	85.98
Tasa de ocupación del jefe del hogar –Mujer	58.17	60.39	59.1	57.37	59.91	56.64	56.72	62.42
Tienen piso de tierra	13.66	42.67	15.52	4.46	3.1	10.04	3.23	1.14
Tienen acceso a drenaje	74.34	41.01	65.87	87.98	95.04	86.51	94.67	97.54
Carencias sociales								
Rezago educativo	25.23	38.65	28.92	17.12	17.39	28.87	20.12	11.5
Calidad y espacios de la vivienda	41.21	80.51	53.15	15.92	12.05	28.39	13.79	5.11
Acceso a servicios básicos en vivienda	34.67	70.3	41.12	14.61	19.31	44.26	20.36	9.79

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994 y 2016.

La edad media de los jefes de hogar no mostró diferencias por situación de pobreza en ningún año, y aumentó en todos los grupos de 44 a 49 años en dicho periodo, consistente con el envejecimiento poblacional que atraviesa el país.153 Respecto a la educación del jefe de hogar, a nivel nacional, hubo un incremento considerable, ya que subió de un promedio de 6.2 a 8.6 años. En los hogares en situación de pobreza extrema, el crecimiento fue de casi el doble: la escolaridad del jefe de hogar alcanzó 5.8 años en 2016 frente a 3.0 en 1994 (en el caso de la pobreza moderada, las cifras son 7.1 y 4.6, respectivamente). En zonas urbanas, la brecha educativa entre jefes de hogares en pobreza y jefes de hogares no pobres es mayor que la misma brecha en zonas rurales.

Por último, a nivel nacional, se observa un aumento notable en el porcentaje de hogares con jefatura femenina, que pasó del 15.4 al 27.7% en este periodo. En hogares en situación de pobreza extrema, el porcentaje con jefatura femenina creció más que en los hogares no pobres, del 12.2 y 17.2%, en 1994, al 25.0 y 28.2%, en 2016, para hogares en situación de pobreza extrema y hogares no pobres, en ese orden. En resumen, se observan tres cambios en el perfil del jefe de hogar entre 1994 y 2016: ellos son cinco años mayores; tienen entre dos y tres años más de escolaridad; y uno de cada cuatro es mujer.

[153] Para una descripción del proceso de envejecimiento en México y, en general, en América Latina y el Caribe, ver Aranco y otros (2018).

En el análisis de la actividad económica del jefe de hogar, destaca un descenso en la tasa de ocupación a nivel nacional, que pasó del 85.3 al 78.9% entre 1994 y 2016. Esto se debe, en parte, al aumento en la proporción de jefas de hogar, que tienen una menor tasa de participación laboral (cercana al 60% en ambos años), y a una reducción en la tasa de ocupación de jefes varones, que pasó del 90 al 86%. No se observan diferencias relevantes en esta variable según la condición de pobreza del hogar, aunque existe una mayor tasa de ocupación en zonas rurales.

Es evidente que las condiciones materiales en que viven los hogares en México mejoraron durante este periodo y, de manera significativa, para los hogares que viven en condición de pobreza extrema; por ejemplo, el 57.1% de los hogares en pobreza extrema en zonas rurales habitaban viviendas con piso de tierra en 1994 frente al 16.2% en 2016. En el acceso a drenaje, el aumento para este mismo periodo fue del 19.6 al 72.4% entre los pobres extremos. A partir de 2010, estas variables se reflejan en las denominadas carencias sociales que usa el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para medir la pobreza multidimensional.[154]

Es posible reconstruir algunas de las carencias sociales y comparar su distribución entre 1994 y 2016. Así, en el caso de “calidad y espacios de la vivienda”, en 1994, el 80.5% de los hogares en situación de pobreza extrema presentaban esa carencia, mientras que, en 2016, el 28.4%. En el caso de “acceso a servicios básicos en la vivienda”, la cifra de quienes carecían de este pasó del 70.3 al 44.3%. En conclusión, aun cuando el porcentaje de población en pobreza no se redujo de forma sustancial, sí se observa que las condiciones de vida de los hogares que no tienen la capacidad de generar ingresos superiores a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) mejoraron de manera significativa en algunas dimensiones durante el periodo de análisis.

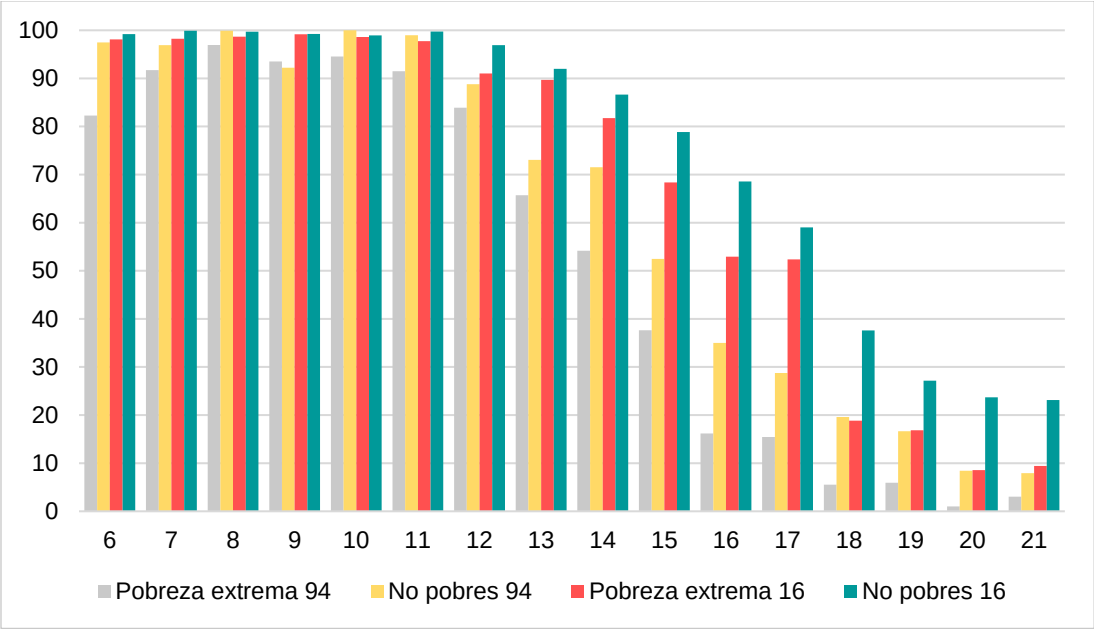
Desde la perspectiva del POP, un aspecto fundamental es identificar los obstáculos a la acumulación de capital humano de los niños y las niñas de hogares en situación de pobreza extrema. La teoría del capital humano y la evidencia muestran que la escolaridad es un mecanismo fundamental para aumentar la capacidad de generación de ingresos y, por ende, para superar la pobreza de manera sostenible. Esto motivó a que, con base en el comportamiento de la asistencia escolar de los niños y jóvenes en edad escolar en los hogares en pobreza extrema (en términos absolutos y con relación a la asistencia escolar para el mismo grupo etario en hogares no pobres), el POP hiciera hincapié en promover la matriculación y asistencia regular a los centros educativos.

El comportamiento de la asistencia escolar en zonas rurales —donde inició el programa en 1997— mostraba una brecha absoluta y relativa en la asistencia escolar. Como se observa en las primeras columnas de la Gráfica 0-1, solo en las edades 7-11 había una asistencia escolar mayor del 90% entre los niños en hogares en situación de pobreza extrema, e incluso en ese rango se advertía una brecha respecto a los niños en hogares no pobres.

[154] Las carencias sociales son: 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.

Comenzando a los 12-13 años, se presenta una fuerte caída en la asistencia escolar, que es más pronunciada entre los hogares en situación de pobreza extrema.

Gráfica 0-1. Tasa de asistencia por edad, año y situación de pobreza, ámbito rural



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994 y 2016.

En 2016, las tendencias son distintas. En primer lugar, el rango de edad de asistencia del 90% o más es más amplio y comprende entre los de 6 y 13 años. Si bien a los 13 años se observa una caída en la asistencia escolar de pobres extremos y no pobres, la caída a partir de esa edad es mucho menos pronunciada de lo que era en los noventa. A los 16 años, por ejemplo, la asistencia escolar pasó del 16 al 53% en hogares en situación de pobreza extrema, y del 35 al 69% en hogares no pobres. Sin duda, estos son avances importantes, pero también es claro que persiste una brecha absoluta considerable (tanto para hogares en situación de pobreza como en hogares no pobres, por supuesto mucho mayor en el primer caso), y la brecha relativa, si bien se reduce (en puntos porcentuales y con relación a la asistencia de los niños en hogares no pobres), todavía es significativa. En zonas urbanas, las tendencias son similares, pero con niveles mayores. En 2016, por ejemplo, la asistencia escolar a los 16 años era del 68 y 86% en hogares en situación de pobreza extrema y no pobres, respectivamente (frente a valores del 36 y 70% en 1994).

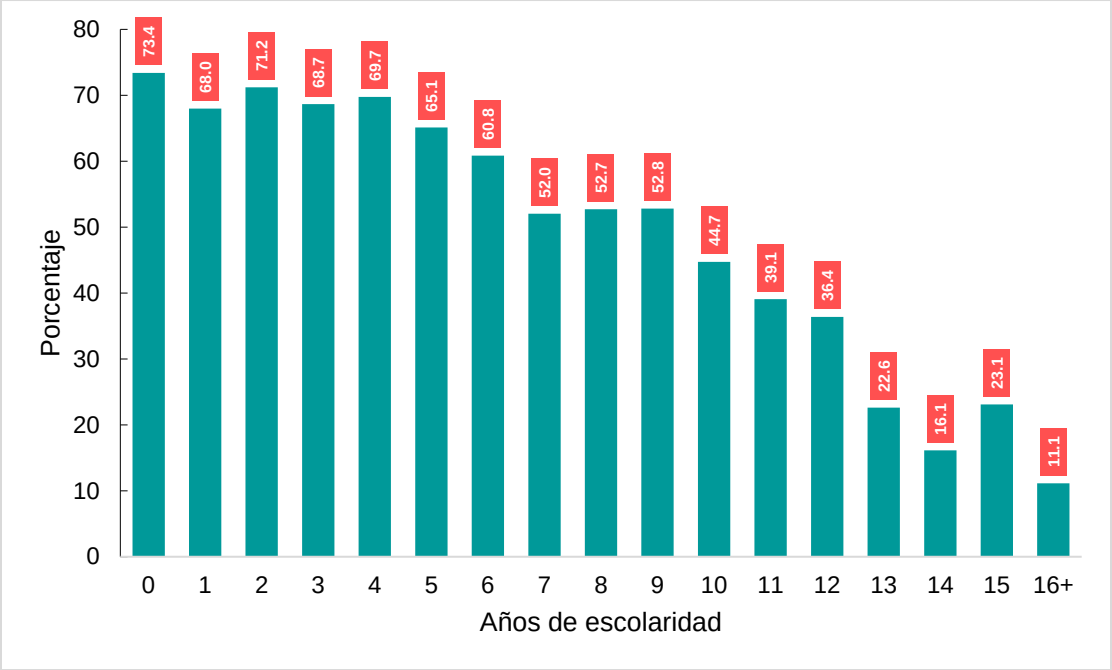
Este análisis sugiere que todavía hay momentos en el ciclo escolar en los cuales se observan caídas más pronunciadas en la asistencia y, en consecuencia, mayores cuellos de botella para la acumulación de capital humano. Esto apunta la posibilidad de concentrar los apoyos educativos del POP en las edades y los grados escolares en los que se observa un mayor riesgo de deserción. Este es un tema que ha sido también debatido en la literatura desde los primeros años del POP (De Janvry & Sadoulet, 2006; Attanasio, Meghir & Santiago, 2012) y, como se verá más adelante, hay evidencia para avanzar en este sentido en México.

La necesidad de evitar la deserción escolar y lograr que los jóvenes beneficiarios del POP concluyan al menos la educación media superior (doce años de escolaridad) es incluso más relevante tomando en cuenta que hoy se requieren más años de escolaridad para tener una alta probabilidad de obtener un ingreso laboral suficiente para superar la pobreza; por ejemplo, entre jefes de hogar de 25 a 55 años con 11-12 años de escolaridad, la pobreza extrema, en 1994, era del 3.5%, lo que representa alrededor del 20% de la tasa de pobreza extrema en ese año para hogares con jefes de hogar en ese rango educativo (16.7%). En 2016, la tasa de pobreza extrema entre jefes con 11-12 años de educación era del 8.4%, que era poco más de la mitad de la tasa de pobreza extrema para hogares con jefes en ese rango educativo (14.9%); es decir, en 1994, contar con 11-12 años de educación era una mejor protección contra el riesgo de vivir en pobreza extrema que en 2016.[155]

Lo anterior confirma la necesidad de centrar esfuerzos en aumentar no solo la escolaridad, sino también la calidad de la educación que reciben los niños y las niñas beneficiarios del POP. Si bien ahora se necesitan más años de educación para tener una alta probabilidad de generar ingresos suficientes para evadir la pobreza, la educación sigue siendo el mecanismo fundamental para la superación sostenible de la pobreza (ver Gráfica 0-2).

[155] La disminución de la protección que brinda la educación de estar en situación de pobreza puede deberse al aumento general en los años de educación documentado en la segunda sección (ver Cuadro 0-4) –a lo que pudo haber contribuido en algún grado el POP, como se discutió en la sección de impactos del programa–. Levy y López Calva (2016) muestran una disminución en los retornos a la educación en México que explican una creciente ineficiencia asignativa (es decir, que las empresas informales de baja productividad han aumentado su participación relativa y, por ello, ha disminuido la demanda por trabajo calificado). Por otro lado, Gasparini y otros (2011) encuentran una disminución en los rendimientos a la educación en varios países de América Latina.

Gráfica 0-2. Porcentaje de hogares en situación de pobreza según escolaridad del jefe del hogar (en hogares donde el jefe tiene entre 25 y 55 años), 2016



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

3. MODIFICACIONES AL DISEÑO Y OPERACIÓN DEL POP

Cobertura y focalización

Esta sección presenta un análisis de la cobertura y focalización del POP con base en la ENIGH 2016. El análisis se realiza de dos maneras. Primero, empleando la variable de ingreso utilizada por el CONEVAL y, segundo, sustrayendo de ella las transferencias del programa. La distinción es importante porque permite, por ejemplo, cuantificar el número de hogares cuyo ingreso con el POP es superior a la LBM, pero que, en ausencia del programa, se encontrarían en situación de pobreza extrema. El POP cubre a 28.4 millones de personas que viven en 6.12 millones de hogares. El número de personas en pobreza extrema en el país es de 21.4 millones (23.8 millones si se excluyen las transferencias del POP).

El Cuadro 0-5 contiene la distribución de beneficiarios según el nivel de ingreso per cápita del hogar con y sin transferencias del POP. Con el ingreso total, se observa que el 36% tienen un ingreso menor que la LBM, el 40%, un ingreso superior a la LBM, pero menor que la Línea de Bienestar (LB), y el 24%, un ingreso superior a la LB, mientras que, sin el ingreso neto de transferencias, las cifras son el 44, 35 y 20%, respectivamente; es decir, el 8% de los hogares beneficiarios del POP superan la LBM gracias a las transferencias. En las zonas rurales es más probable que los beneficiarios vivan en pobreza extrema, pero también que no sean pobres.

Cuadro 0-5. Focalización: distribución de beneficiarios del POP por condición de pobreza monetaria

	Ingreso con POP			Ingreso sin POP		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
y<LBM	36	32	40	44	39	49
LBM<y<LB	40	46	33	35	42	29
y>LB	24	21	27	20	18	22
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 y los códigos publicados por el CONEVAL para calcular la pobreza, así como las transferencias del POP declaradas por los hogares en la ENIGH.
Nota: "y" se refiere al ingreso per cápita mensual del hogar, LBM, a la Línea de Bienestar Mínimo y LB, a la Línea de Bienestar.

En términos de cobertura (ver cuadroCuadro 0-6), los datos muestran que casi la mitad de las personas que viven en condición de pobreza extrema en el país cuentan con acceso al programa (48% con el ingreso total; 53% con el ingreso neto), mientras que los porcentajes para hogares en pobreza moderada y no pobres son 28 y 11% con el ingreso total, y 25 y 10% con el ingreso neto. En total, casi uno de cada cuatro hogares es parte del POP. Destaca aquí la alta cobertura entre hogares en pobreza extrema en zonas rurales, que es del 70% con el ingreso total y del 75% con el ingreso neto.[156]

Cuadro 0-6. Cobertura del POP entre grupos según nivel de ingreso

	Ingreso con el POP			Ingreso sin el POP		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
y<LBM	48	33	70	53	38	75
LBM<y<LB	28	20	56	25	18	52
y>LB	11	6	35	10	5	30
Total	23	14	52	23	14	52

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 y los códigos publicados por CONEVAL para calcular la pobreza, así como las transferencias del POP declaradas por los hogares en la ENIGH.
Notas: "y" se refiere al ingreso per cápita mensual del hogar, LBM, a la Línea de Bienestar Mínimo y LB, a la Línea de Bienestar.

Existen al menos tres razones por las cuales los beneficiarios del POP en un momento dado no se encuentran, necesariamente, en condición de pobreza extrema. Primero, es posible que los hogares estaban en situación de pobreza extrema cuando entraron al programa, pero ya no cuando se aplicó la ENIGH 2016. En este sentido, los datos administrativos del programa muestran que, en efecto, el padrón de beneficiarios está conformado por familias que ingresaron al programa en momentos muy distintos; por ejemplo, de 6.38 millones de

[156] En Chiapas y Guerrero, por ejemplo, la cobertura entre hogares en pobreza extrema en zonas rurales es del 86%. En términos generales, estos resultados en cuanto a cobertura y focalización se mantienen si se utilizan otras rondas de la ENIGH; por ello, no se pueden explicar por características de la muestra específica levantada en 2016.

familias activas en el padrón a finales de 2016, el 50.6% (3.2 millones) ingresaron al programa entre 1997 y 2005.

En principio, no sorprende la larga estadía de familias en el POP, pues la cronicidad y persistencia de la pobreza extrema obedece a causas estructurales. Además, uno de los objetivos del programa es estimular la acumulación de capital humano y, en este sentido, hay argumentos a favor de mantener los apoyos durante todo el ciclo educativo. No obstante, la teoría de cambio del POP sugiere que familias que han superado un umbral de ingresos ya no necesitan los apoyos para seguir invirtiendo en el capital humano de sus integrantes y, dado que existe una subcobertura significativa, es necesario favorecer la entrada de familias que viven en situación de pobreza extrema.

Una segunda razón que explica la distribución observada de beneficiarios según su nivel de ingreso reportado en la ENIGH es que, de acuerdo con las reglas de operación del POP, los beneficiarios que viven en condición de pobreza moderada todavía son elegibles para el programa, puesto que la línea de egreso es la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), definida por el programa como el valor monetario con el que un hogar cuenta con ingresos estimados suficientes para cubrir la canasta alimentaria y tiene condiciones similares en carencias de rezago educativo, acceso a salud y acceso a alimentación que los hogares cuyos ingresos estimados son inferiores a LBM (Dávila, 2016). Por su parte, el umbral que determina la elegibilidad al programa es la LBM, pero la que define la permanencia es la LVPCS. Así, si bien para evaluar la cobertura del POP es adecuado centrarse en la pobreza extrema, al analizar la focalización hay que considerar que los beneficiarios en condición de pobreza moderada no representan, necesariamente, un error de inclusión.

En tercer lugar, el sistema de puntaje para determinar la entrada o permanencia en el programa se basa en un modelo estadístico que, como tal, tiene errores de inclusión y exclusión. El POP, al igual que todos los PTMC de la región (a excepción del brasileño Bolsa Familia), utiliza una metodología de prueba de aproximación de medias (*proxy means test*) para clasificar a los hogares y establecer su elegibilidad para el programa.

Estos modelos resultan atractivos pues son transparentes, objetivos, replicables, no fácilmente manipulables y auditables. No obstante, por construcción, presentan los errores estadísticos de todo modelo: el error tipo 1, que sucede si se rechaza la hipótesis nula cuando es cierta, y el error tipo 2, que ocurre al no rechazar la hipótesis nula cuando es falsa. En términos de focalización, el error tipo 1 se llama error de exclusión (se rechaza la hipótesis de que un hogar vive en condición de pobreza cuando en realidad esto ocurre), y el error tipo 2 es el de inclusión (se clasifica erróneamente como hogar en situación de pobreza a un hogar que no está en tal condición).

Una manera sencilla e intuitiva de explorar los mecanismos de focalización del POP es analizando los errores de inclusión y exclusión que se obtienen cuando se selecciona como punto de corte el porcentaje de hogares o personas que viven en condición de pobreza. Así, si en México, en 2016, existían 21.4 millones de personas viviendo en hogares con

ingreso menor que la LBM, el análisis consiste en ordenar de menor a mayor la base de datos –en este caso, la ENIGH 2016– de acuerdo con el puntaje obtenido por el modelo de focalización, seleccionar a los 21.4 millones de personas con menor puntaje y determinar cuántas de las personas cuyo ingreso observado es menor que la LBM quedan correctamente clasificados conforme al modelo de focalización. De los 21.4 millones de personas que viven en situación de pobreza extrema, los que quedan clasificados arriba del punto de corte al ordenar por el puntaje constituyen el error de exclusión.

Por otro lado, el error de inclusión consiste en determinar cuántas de las personas que no son pobres según el ingreso observado tienen un ordenamiento que las clasificaría como pobres. Este número se puede dividir entre el número total de hogares clasificados como pobres (en cuyo caso el error de inclusión es igual al de exclusión cuando el punto de corte es el porcentaje de hogares que viven en condición de pobreza), o bien, entre el número total de hogares no pobres (en cuyo caso refleja el porcentaje de hogares no pobres incorrectamente clasificados como pobres).

Los resultados muestran que el 52.6% de las personas que viven en pobreza extrema serían clasificadas correctamente como pobres extremos según el modelo a nivel nacional; el 50.9% en zonas urbanas y el 56.9%, en rurales. La interpretación de este resultado no es sencilla. Por un lado, el ideal es poder identificar a un porcentaje mayor de hogares en pobreza extrema. Sin embargo, conforme es menor la prevalencia de la pobreza extrema (en México es el 17.5%), más difícil es identificarla. Si uno toma una persona al azar, la probabilidad que sea pobre extremo es del 17.5 %; si toma a una persona clasificada como pobre extremo por el modelo, la probabilidad que en efecto tenga esa condición es del 52.6%, es decir, dicha probabilidad aumenta tres veces.

Si el anterior ejercicio se replica para la población en pobreza (esto es, que vive en hogares con ingreso inferior a la LB), el porcentaje clasificado de manera correcta aumenta, y es del 74% (sin diferencias sustantivas entre zonas urbanas y rurales). Esto se explica porque el porcentaje de población en hogares en situación de pobreza es del 50.5% y, entonces, al aumentar el punto de corte es más probable ser correctamente clasificado; por ejemplo, si el punto de corte es el número de personas que viven en situación de pobreza (62 millones de individuos), entonces el 88% de los pobres extremos quedan clasificado al menos como pobres.[157]

Otra manera de analizar la cobertura y focalización del POP es determinar cuántos de los recursos que invierte el programa llegan a las familias más pobres. Esto se muestra en el cuadroCuadro 0-6. De los más de 28 millones de beneficiarios del POP, el 36% se encuentran en condiciones de pobreza extrema. De acuerdo con el análisis de la distribución de presupuesto, este grupo obtiene solo el 21% de los recursos del programa según las cifras reportadas por las familias beneficiarias en la ENGIH 2016 y el 26% con la estimación realizada con base en las reglas de operación del programa y la estructura demográfica de los hogares. Si se toma como base el ingreso neto de transferencias, el 44% de los beneficiarios están en condición de pobreza extrema, pero solo reciben el 26%

[157] Esto ilustra que la única manera de eliminar el error de exclusión es, en el límite, incluyendo a todos.

de los recursos reportados y el 31% de los recursos estimados. Esto puede explicarse por la estructura de los hogares, pues los que viven en pobreza extrema tienen más niños pequeños y menos hijos en educación secundaria y media superior que los hogares beneficiarios que no viven en situación de pobreza y que los pobres moderados.[158]

Cuadro 0-7. Distribución del presupuesto en apoyos del POP por situación de pobreza

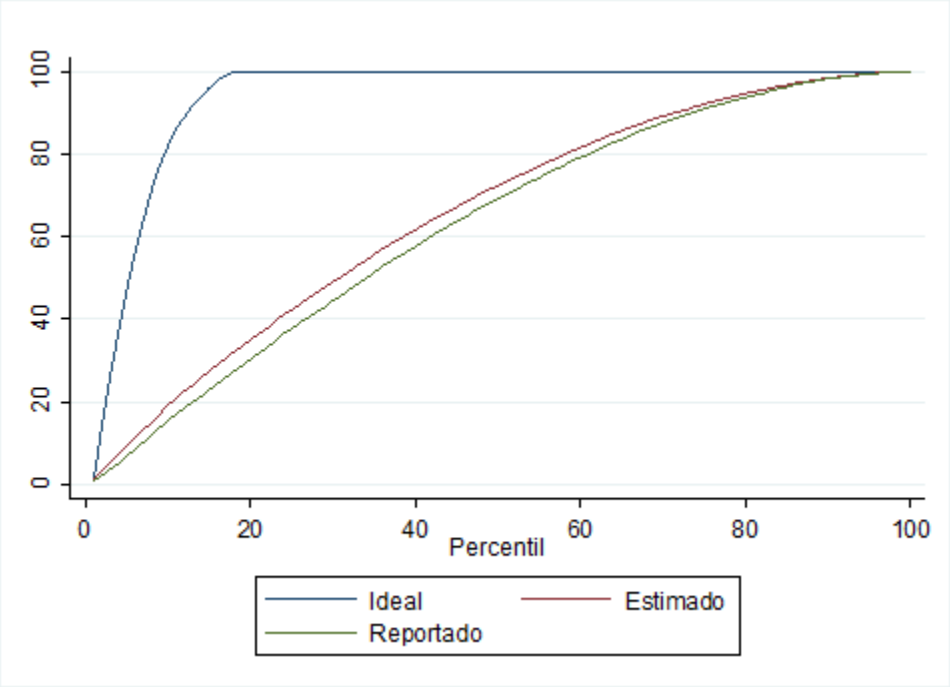
	Ingreso con POP			Ingreso sin POP		
	Beneficiarios	Dinero reportado	Dinero estimado	Beneficiarios	Dinero reportado	Dinero estimado
Pobreza extrema	36%	21%	26%	44%	26%	31%
Pobreza moderada	40%	40%	39%	35%	37%	36%
No pobres	24%	38%	35%	20%	37%	34%

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 y la estructura de transferencias reportadas en las Reglas de Operación de Prospera.

En la gGráfica 0-3 se muestra la distribución del presupuesto en apoyos del POP acumulado por percentil de ingreso del hogar. La línea roja y la verde ilustran el apoyo estimado y reportado, respectivamente. La línea azul representa la distribución ideal del presupuesto ejercido del programa; es decir, si el presupuesto en apoyos del programa se distribuiría de manera exclusiva entre los 6.12 millones de hogares más pobres, que es la cobertura actual del programa. La gráfica ilustra con claridad la diferencia entre la distribución ideal y la actual.

[158] En efecto, los datos de la ENIGH 2016 muestran que, entre los hogares beneficiarios de Prospera, aquellos en situación de pobreza extrema tienen más menores de 12 años y menos mayores de 15 años que los hogares con ingreso superior a la LBM.

Gráfica 0-3. Distribución del monto del presupuesto en apoyos del POP por percentil de ingreso



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, el programa tiene un reto claro en materia de cobertura, pues la mitad de su población objetivo no está atendida pese a que el programa tiene los recursos para hacerlo.[159] Esto vuelve compleja la situación y es un tema fundamental hacia el futuro: ¿cómo debe el programa hacer un manejo dinámico del padrón de beneficiarios? Simplificando con fines ilustrativos, la disyuntiva es entre apoyar a un grupo de familias durante un periodo largo hasta que los menores terminen su trayectoria educativa, o bien, hacer un manejo dinámico del padrón, y procurar que las familias apoyadas en un momento dado sean las más desaventajadas —reconociendo que la pobreza tiene tanto un componente de cronicidad estructural como uno dinámico (Stampini, Robles, Sáenz, Ibarrarán & Medellín, 2016).

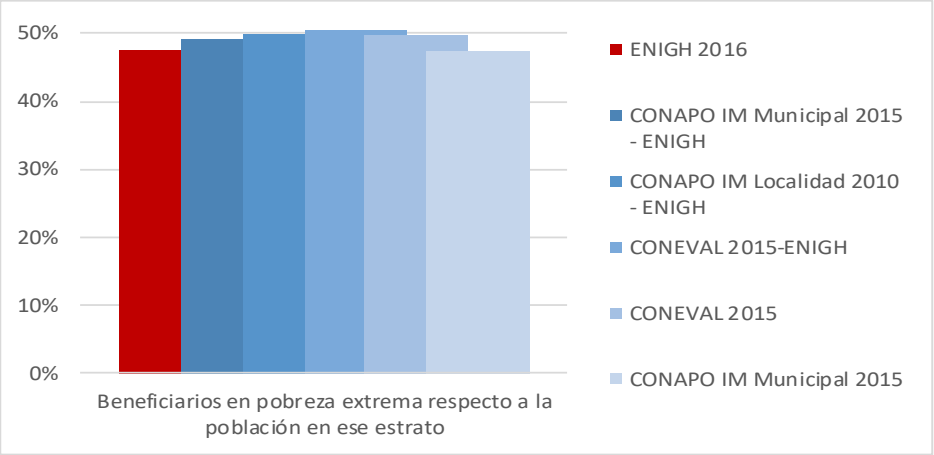
Así, la focalización y cobertura actual del POP es, en gran medida, resultado de la estrategia de focalización y recertificación que ha seguido el programa. Como se mencionó antes, la focalización de un programa social puede basarse en criterios geográficos, categóricos, de prueba de medios y comunitarios (Ibarrarán, et.al., 2016). Aquí, a modo ilustrativo, se simulan algunos escenarios de cobertura del POP exclusivamente con base en dos criterios de focalización geográfica: pobreza extrema e índice de marginalidad.

[159] Este reto no es único al POP, pues en América Latina y el Caribe, en promedio, los PTMC cubren al 50.6% de los pobres extremos.

El ejercicio consiste en ordenar los municipios, de mayor a menor, según el porcentaje de población que vive en situación de pobreza extrema.[160] Se asigna, entonces, el estatus de beneficiario a toda la población del municipio con mayor tasa de pobreza extrema, y se continúan incluyendo municipios —con toda su población—hasta acumular una población del tamaño que ahora es cubierto por el programa. Esto se realizó con los datos del CONEVAL 2010 y 2015 para municipios, y con base en el índice de marginación del Consejo Nacional de Población de 2010; se repitió también el mismo ejercicio por localidad. Una vez simulada la población elegible al POP según estos criterios alternativos de focalización, se le identificó en la ENIGH 2016. La gGráfica 0-3 compara el porcentaje de población en pobreza extrema que sería elegible al POP bajo estos diferentes criterios de focalización geográfica simulados. Como punto de comparación, se incluyen los hogares beneficiarios del POP según la ENIGH.

Como se muestra en la Gráfica 0-4, la cobertura del programa dentro del estrato de la población en pobreza extrema es muy similar en el escenario actual y en los diferentes escenarios simulados de focalización geográfica. Implementar un ejercicio de focalización en el que se priorice a los municipios con mayor porcentaje de pobreza extrema o con mayor índice de marginación, aumenta ligeramente la cobertura de pobres extremos.

Gráfica 0-4. Cobertura del POP entre los pobres extremos bajo diferentes escenarios de focalización



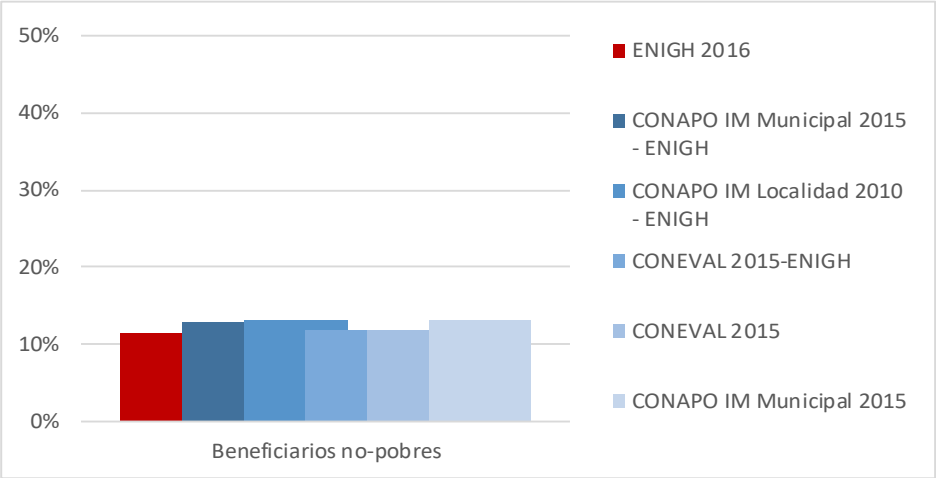
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, dado que en los escenarios simulados de focalización geográfica se asume que la selección de un municipio o localidad beneficia a todos sus residentes sin importar la condición de pobreza en la que se encuentre cada hogar, es importante analizar cómo cambian los errores de inclusión de los diferentes criterios de focalización. Como se muestra en la gGráfica 0-5, los errores de inclusión se incrementan en forma ligera. En la actualidad, el programa beneficia al 11.6% de la población no pobre. Este porcentaje podría aumentar

[160] Para estos análisis, se utiliza el ingreso incluyendo transferencias, pues solo cuando se utiliza la base de datos de la ENIGH es posible hacer la distinción; en los datos de pobreza del CONEVAL y en los análisis del Consejo Nacional de Población se utiliza el ingreso con transferencias.

hasta en 1.7 puntos porcentuales si se aplicara un criterio de focalización geográfica como los simulados aquí.

Gráfica 0-5. Cobertura del POP entre los no pobres desde diferentes escenarios de focalización



Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto interesante de esta simulación es determinar cómo cambiaría la selección de municipios focalizados si estos se reordenaran cada cinco años cuando el país actualiza su censo o su conteo. Esto es posible usando los datos del CONEVAL 2010 y 2015. Así, en 2010 se identificaron 1,574 municipios focalizados, con un porcentaje de población en pobreza extrema superior a 25.7. La población total de los municipios seleccionados era de 26.4 millones de personas, el equivalente al 23% respecto a la población total en ese año (que es el porcentaje de cobertura del POP en 2016). Con base en este criterio, 1,408 municipios focalizados en 2010 permanecerían seleccionados en 2015, lo que representa casi el 90% de los municipios beneficiados en 2015. Hay 161 que hubieran sido seleccionados en 2010, pero no en 2015, y otros 158 que no lo hubieran sido en 2010, pero sí en 2015. Finalmente, 719 municipios nunca hubieran sido seleccionados. Estas transiciones se resumen en el cuadroCuadro 0-7.

Cuadro 0-8. Número de municipios focalizados según criterio geográfico en 2010 y 2015

		2015	
		Focalizado	No Focalizado
2010	Focalizado	1408	161
	No focalizado	158	719

Fuente: Elaborado con base en información de pobreza municipal del CONEVAL.

Este ejercicio ilustra el desempeño del sistema de focalización actual contrastado con un sistema de focalización geográfica, que podría ser mucho más sencillo, menos costoso, y de más fácil implementación. Para reducir la inclusión de población no pobre, se podrían

establecer criterios de focalización por características observables para excluir del programa a determinados colectivos en los municipios seleccionados, por ejemplo, a quienes tienen ingresos superiores a cierto nivel de acuerdo con su declaración de impuestos o a empleados del sector público. Esto no generaría desincentivos, puesto que las transferencias del programa representarían un porcentaje mínimo de su ingreso. No obstante, más que proponer aquí un cambio radical –para lo cual habría que realizar análisis más completos–, el punto es reconocer los retos que enfrenta el sistema y esbozar posibles alternativas.

Incentivos a la acumulación de capital humano

La última parte de esta sección revisa alguna evidencia sobre cambios al monto de las transferencias, al esquema de corresponsabilidades y al receptor del pago, que tienen potencial de profundizar sus impactos sobre el capital humano de las familias. También discute otras ideas que tienen ese mismo objetivo, aunque su efectividad todavía no haya sido probada.

Cambios en la magnitud de los apoyos

Desde los primeros años del POP, se ha pensado que era posible afinar su diseño con el objeto de mejorar su efectividad en los impactos esperados respecto a las inversiones de las familias en el capital humano de sus hijos. Reconociendo que las tasas de matrícula escolar eran elevadas en México, en especial en los grados de la primaria y en las zonas urbanas, De Janvry y Sadoulet (2006) identificaron dos posibles fuentes de ineficiencia en el diseño de los incentivos del POP: pagar a las familias por algo que ya están haciendo, es decir, por enviar a sus hijos a la escuela primaria y pagar apoyos de un monto demasiado bajo (o alto) respecto al costo de la acción que buscan inducir. En la misma línea, Attanasio, Meghir y Santiago (2012) estimaron que el aumentar el monto de los apoyos de los niveles medio y superior, y eliminar los apoyos para la primaria de una forma que fuera fiscalmente neutral, podría tener impactos positivos sobre la matrícula en los grados superiores sin afectar la de la primaria.

Un estudio reciente evaluó un esquema diferenciado de becas que el POP implementó en 263 localidades urbanas y con base en el cual se incrementaron los montos de las becas de los niveles secundario y medio superior y se eliminaron las becas en primaria de modo que el cambio fuera fiscalmente neutro. Se encontró que este esquema resultó en una importante reducción de la deserción escolar en estos niveles y en un incremento en las tasas de graduación de 9.2 puntos porcentuales entre las mujeres y 8.6 puntos porcentuales entre los hombres (Araujo, Martínez, Martínez, Pérez & Sánchez, 2018).

Cambios en el receptor de los apoyos

El impacto de los PTMC sobre las decisiones de los hogares depende de cómo es el proceso de toma de decisiones al interior de estos. Si operan de forma unitaria, debería ser menos importante quien recibe el apoyo. Este no es el caso si las decisiones dependen de las preferencias de los distintos miembros. En Brasil, Bursztyn y Coffman (2012)

encontraron que la mayoría de los padres no pueden controlar la asistencia escolar de sus hijos adolescentes y, por tanto, prefieren recibir la transferencia monetaria condicionada que recibir montos mayores, pero sin condiciones. Tanto la presencia de conflictos entre padres e hijos como los problemas de agencia al interior del hogar podrían afectar las decisiones sobre inversiones educativas.

Existe poca literatura que compare el impacto de apoyos educativos pagados a los padres frente a otros pagados a los estudiantes. Berry (2014) y Baird y otros (2011) son dos excepciones y ninguno de ellos encuentra efectos diferenciados según la persona receptora del apoyo. Sin embargo, se trata de contextos muy diferentes a los del POP, de beneficiarios con características disímiles, y de apoyos de montos sustancialmente menores. En 2011, el POP llevó a cabo un estudio cualitativo sobre los jóvenes de hogares beneficiarios que, aun pudiendo ser becarios, no asistían a la escuela (CNO-DGIGAE, 2012). Un hallazgo fue el insuficiente conocimiento que tanto los no becarios como los becarios tenían sobre los apoyos del POP.

Entre 2016 y 2018, el POP llevó a cabo un piloto para evaluar el impacto de entregar los apoyos educativos directamente a los jóvenes matriculados en el nivel de educación media superior en vez de hacerlo a sus madres. Los resultados de corto plazo fueron positivos. A menos de un año del inicio del piloto, el cambio del receptor resultó en una reducción en la deserción escolar de 1.6 puntos porcentuales (respecto a una media del 13.1% en el grupo de control) en el grupo asignado al tratamiento. Este efecto representó una reducción relativa del 12.2% en la tasa de deserción escolar. Para el grupo de becarios en el grupo de tratamiento que en efecto recibieron la transferencia, el impacto fue mayor, del 19.8% (Araujo, Hernández, Martínez y Martínez, 2018).

Mejoras a la estructura de incentivos

La evidencia presentada en esta sección sugiere que existen maneras de potenciar los impactos del programa mediante reformas al esquema de incentivos que se establece a través de los apoyos educativos. Tanto el ajuste de los montos que se probó en localidades urbanas (eliminando los apoyos para primaria e incrementando el monto de aquellos para secundaria y media superior de tal forma que el cambio total fuera fiscalmente neutro) como el cambio de receptor del apoyo en el nivel medio superior (de la titular al joven estudiante) han probado ser rutas viables en términos operativos y con importantes impactos en cuanto a reducir la deserción escolar y aumentar la graduación del bachillerato.

Una segunda área en la cual el POP tiene un gran margen para mejorar su estructura de incentivos tiene que ver con las acciones a favor del desarrollo infantil temprano. En las últimas décadas, la literatura científica ha demostrado con contundencia la importancia de los primeros años de vida para la formación del capital humano (Berlinski & Schady, 2015). En su actual esquema de incentivos, el POP promueve el bienestar de los niños durante sus primeros años a través del fomento a la asistencia a los controles de salud y nutrición. Aunque necesarias, estas no son condiciones suficientes para un desarrollo saludable en la primera infancia. Para la conformación de la arquitectura cerebral que ocurre durante este periodo, es indispensable que los niños cuenten con entornos (en el hogar, en el jardín

de cuidado infantil, en la comunidad y en el preescolar) que les ofrezcan interacciones de calidad (cálidas, sensibles a sus necesidades, receptivas y ricas en lenguaje), así como estimulación psicosocial y oportunidades de aprendizaje por medio del juego. Otros países han expandido los servicios de trabajo con familias (con visitas domiciliarias y, en algunos casos –en especial para niños mayores– de reuniones grupales, además de jardines de cuidado infantil).

México presenta una oferta fragmentada nacional, estatal y municipal de algunos de estos servicios (Myers, Martínez, Delgado, Fernández y Martínez, 2013). En su mayoría, esta oferta no está focalizada a la población en pobreza extrema. El POP podría dar incentivos para el uso de estos servicios entre los hogares más pobres, así como ayudar en la coordinación institucional para expandir la cobertura de esto servicios en las zonas donde residen los pobres extremos. Estas acciones promoverían inversiones en el capital humano en el momento del ciclo vital en el cual estas tienen el mayor retorno (Cunha & Heckman, 2007).

Al igual que la investigación lo ha demostrado en estas áreas, es posible que se pueda mejorar el esquema de incentivos implícito en la estructura de apoyos del programa destinados al área de salud y nutrición. Aunque existe menos evidencia en este tema, aquí se delinean algunas ideas al respecto.

De la mano con el cambio de la estructura demográfica de las familias mexicanas y el mayor envejecimiento de la población del país, ha cambiado también el perfil epidemiológico de la población. Las enfermedades crónicas constituyen hoy una carga mayor para el sistema de salud del país. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición más reciente (2012), se estima que siete de cada diez adultos mexicanos padecen de sobrepeso. La misma encuesta identifica que el sobrepeso y la obesidad ya están presentes desde la niñez y documenta estilos de vida sedentarios en estos segmentos de la población. A esto se añade que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha ubicado a México en segundo lugar en el mundo en cuanto a la prevalencia de obesidad. Como resultado, enfermedades como la diabetes y la hipertensión alcanzan prevalencias elevadas en el país (Sistema de Indicadores del Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles, 2018). Ante esta realidad, se podrían articular mejor las acciones de salud preventiva asociadas a estas condiciones con la estructura de incentivos del POP, tanto en la niñez como en la población joven y entre los adultos.

Para atender los desafíos generados por el perfil epidemiológico actual,[161] el POP cuenta con antecedentes en el uso de tecnologías de la información con base en los principios de la economía del comportamiento. Así, el programa Mi-Salud se implementó en la población beneficiaria de POP para enviar mensajes a mujeres embarazadas y con niños menores de dos años sobre temas de salud materno-infantil. El programa no proveía información estandarizada a las mujeres, sino que incluía una interacción a través de las respuestas de

[161] Descrito en los informes de resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016, publicados por el Instituto Nacional de Salud Pública, para la población en general y la población beneficiaria de Prospera.

las beneficiarias que así recibían información oportuna y relevante de acuerdo con su situación y sus condiciones específicas. El programa ha tenido resultados positivos y, de hecho, ha sido adoptado por la Secretaría de Salud para cubrir poblaciones más amplias e incluir también temática relacionada con enfermedades crónico-degenerativas.[162]

Prospera Digital, la iniciativa que dio lugar a Mi-Salud, tiene otros ejes de acción que incluyen la educación e inclusión financiera y, sin duda, muestra un gran potencial al ser una plataforma que permite una interacción con las personas beneficiarias a través de la tecnología. Este es un ámbito donde hay grandes potencialidades para incidir en el comportamiento de las personas y reducir los cuatro principales factores de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles: el uso de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, la alimentación no saludable y la inactividad física.

Finalmente, una consideración general sobre mejoras al diseño y operación del programa es la necesidad de reconocer la heterogeneidad existente en cuanto a las características y barreras que enfrentan las familias que viven en situación de pobreza en México. Incluso en el ámbito rural, los retos y desafíos son distintos entre regiones y estados del país, por lo que vale la pena considerar el establecer diversas corresponsabilidades de acuerdo con el contexto. Esto amerita un análisis más detallado que rebasa el alcance de este estudio; sin embargo, es importante subrayarlo como criterio significativo al momento de revisar la estructura del programa.

4. CONCLUSIONES

El POP ha tenido logros valiosos tanto al incentivar el uso de los servicios de salud y educación como en la reducción de la intensidad de la pobreza. También destacan los resultados operativos que le han permitido funcionar eficazmente en gran escala.

Si bien el porcentaje de personas que viven en condición de pobreza extrema no cambió mucho entre 1994 y 2016, la situación de las familias en condición de pobreza extrema en 2016 era muy distinta: se registraron cambios en términos absolutos y relativos (respecto al hogar promedio) en varias dimensiones, como el tamaño del hogar, su composición, la jefatura femenina y la escolaridad del jefe de hogar, entre otros, así como en las condiciones materiales de las viviendas, que mejoraron de manera notable. De igual modo, se confirmó la importancia de la educación formal para superar la pobreza, aunque cada vez se requiere más escolaridad para reducir el riesgo de caer en ella.

El POP enfrenta importantes retos en materia de focalización y cobertura. Alrededor de la mitad de las personas que viven en situación de pobreza extrema no participan en POP. Si bien hay razones que explican que algunos beneficiarios no vivan en condición de pobreza extrema, no se conoce si hay personas que viven en situación de pobreza extrema que aplicaron al POP y no fueron seleccionadas y cuántas no han solicitado ingresar al

[162] Para mayores detalles, ver https://www.gob.mx/misalud/

programa. En cualquier caso, un reto pendiente es mejorar la focalización y la cobertura. Esto requiere dinamizar el manejo y la gestión del padrón de beneficiarios.

Todavía existe un reto más para cerrar la brecha absoluta y relativa de asistencia escolar, que sigue siendo un factor determinante para mejorar la capacidad de generación de ingreso. En este sentido, existen experiencias innovadoras para aumentar el impacto del POP en evitar la deserción educativa en educación media-superior. Al apoyar la acumulación de capital humano y el desarrollo de capacidades de jóvenes que viven en hogares en situación de pobreza y apoyar el consumo de estas familias, el POP sigue siendo una herramienta fundamental de la agenda de inclusión social en el país.

Reflexión sobre algunos aprendizajes del proceso de diseño del Progresa-Oportunidades-Prospera

Daniel Hernández
con la colaboración de Miriam Benítez y Lucero Vargas

Semblanza del autor:
Daniel Henández es maestro en Salud Pública por la Universidad de Emory y Doctor Honoris Causa por la Universidad Mesoamericana. Fue director general de Planeación, Evaluación y Seguimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de 1997 a 2000, y coordinador nacional de Progresa entre mayo de 2000 y enero de 2001, y de Oportunidades de julio a diciembre de 2012.

Citación sugerida:
Hernández, Daniel (2019). Reflexión sobre algunos aprendizajes del proceso de diseño del Progresa-Oportunidades-Prospera. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende ofrecer una reflexión sobre la definición de uno de los componentes de apoyo a las familias que participan en el programa Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) a veinte años de distancia de su puesta en marcha. Se exploran diversos factores asociados al componente de apoyos a los estudiantes en educación media superior que deben tomarse en cuenta en su consolidación. Este tipo de apoyo adquiere mayor relevancia por la reforma constitucional de 2012, que estableció la universalización de este nivel educativo (los grados 13 a 15 del sistema de educación obligatoria de México que incluye, previamente, educación preescolar, primaria y secundaria).

Para explicar el contexto de este trabajo, es conveniente un breve resumen sobre cómo se concibieron los apoyos del POP. En el diseño de Progresa se consideró un proceso de ensamblaje de distintos elementos orientados a promover el desarrollo de las personas para romper el círculo intergeneracional de la pobreza, así como para ofrecer apoyos monetarios a fin de reducir el nivel de pobreza por ingresos de los hogares de forma concurrente. Esto implicó realizar análisis y tomar decisiones de orden técnico sobre los componentes que se tendrían y las características y el volumen/monto de los apoyos específicos para cada uno, además del establecimiento de acuerdos sobre los mecanismos de operación específicos que se seguirían para la entrega de los apoyos monetarios y la prestación de servicios y su registro; la asistencia a ellos sería la corresponsabilidad cuyo cumplimiento es el requisito para recibir los apoyos monetarios (de ahí que el POP sea identificado en la literatura internacional como un programa de transferencias monetarias condicionadas).

Los apoyos, además, se dirigían a poblaciones en condición de pobreza. La focalización para el uso de recursos siempre escasos no era un concepto “popular”, sobre todo en una sociedad en que prevalecía la percepción de inequidad de las acciones de gobierno, ya fuera por ineficacia o por clientelismo político. Esta discusión aún prevalece en distintos ámbitos, sobre todo entre quienes consideran que no se debe focalizar, dado que conciben una magnitud de la pobreza tan amplia que el procedimiento de focalización carece de sentido (“para qué preocuparse por dirigir algo a los más pobres si todos son pobres”).

Las condicionalidades no estuvieron, ni están, libres de crítica, en tanto subyace la idea de que su valor depende de cambiar el comportamiento de las personas con una condición vinculante que representa una posición “paternalista” y contraria a la libre elección. Sin embargo, en el diseño del POP se consideró que era importante ofrecer apoyos monetarios directos a los hogares para que ellos decidieran la mejor manera de gastarlos, y no ofrecer (solo en el caso de los apoyos nutricionales para los niños) paquetes predeterminados de alimentos, que es una forma tradicional de apoyos, y que se vuelve a impulsar con recurrencia dentro de la política social federal y local. En segundo lugar, esta condicionalidad se sustentaba en que existían “fallas de información” sobre las ventajas de la escolaridad de los hijos en el mediano y largo plazo (en contraposición al valor de su

trabajo remunerado de forma inmediata) y, por supuesto, de la igualdad de decisiones que debía existir hacia la asistencia escolar de las niñas y los jóvenes.[163]

Como ha demostrado la existencia del programa y su permanencia en varias transiciones de fuerza política en la Presidencia de México, la situación de impopularidad de un programa focalizado y con condicionalidades asociadas a los apoyos no se ha presentado. En este escenario puede, quizá, estar jugando un papel relevante la escala misma del programa, que ya supone un costo político asociado a cambios en sus apoyos o, incluso, a una supuesta eliminación de ellos.

El diseño del POP implicó también establecer amplios engranajes de organización y coordinación entre instituciones federales y órdenes de gobierno, dada la descentralización de los servicios de educación y de salud. No se trató de un diseño conceptual que no fuera asociado paso a paso a la valoración de su viabilidad operativa. Esto implicó siempre pensar dentro de "lo posible" y, a la vez, vislumbrar qué factores de lo establecido podían cambiar y mejorarse para apoyar a las familias. En este sentido, el diseño del POP ofreció una oportunidad para el análisis y la reflexión (y no solo de las instituciones responsables de normar y dirigir los servicios, sino de todas las que participaban en el diseño) sobre cómo se atendía las personas de los hogares en pobreza y cómo podía mejorar esta atención.

EL CASO DE LOS APOYOS PARA ESTUDIAR LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

La dimensión de los aprendizajes del diseño del POP en que se centra este texto es sobre los factores que han limitado los impactos de los apoyos en la continuidad de los estudios más allá de la secundaria. Para ello, es clave abordar cómo se concibió el impulso a la demanda de servicios de educación y las limitaciones que se han tenido, incluyendo las de capacidades instaladas.

[163] Podrían expresarse razones de la focalización y las condicionalidades asociadas al efecto de "economía política", como lo denomina Pritchett (2012), que hace impopular una medida focalizada (selectiva) ante la sociedad (con posibles efectos político-electorales). En su comentario, este autor sostiene que no puede pensarse en sentido estricto en un resultado/conducta que fue condicionada, como podría pensarse en el impacto de las transferencias condicionadas por la asistencia escolar en las tasas de matriculación, ya que la condicionalidad más bien puede entenderse como estrategia política para neutralizar intervenciones/manipulación política de los apoyos, o evitar la crítica de que los apoyos a los hogares pobres son dádivas que crean dependencia, para lo cual se intenta argumentar a través de las condicionalidades que los hogares que reciben los apoyos realizan una acción socialmente importante para ser "merecedores" de estos, que en este caso es invertir en el desarrollo del capital humano. Es evidente el simbolismo político de la condicionalidad que refiere Pritchett. Sin embargo, su razonamiento sobre que, para lograr factibilidad política de una transferencia, es necesario elegir una condicionalidad asociada a un "comportamiento con potente valor simbólico que casi todos los hogares de la categoría objetivo están realizando (esa acción) de todos modos", no parece correcta. La escolaridad de los hijos tiene ese alto valor simbólico y, como tal, es un buen argumento de condicionalidad, pero no es correcto decir que, al arrancar el programa, ya todos los hogares en condición de pobreza enviaban a sus hijos a las escuelas y los acompañaban para que permanecieran en ellas, en especial en las secundarias y, por supuesto, no a todas las niñas, ni mucho menos en la educación media superior a inicios del siglo XXI.

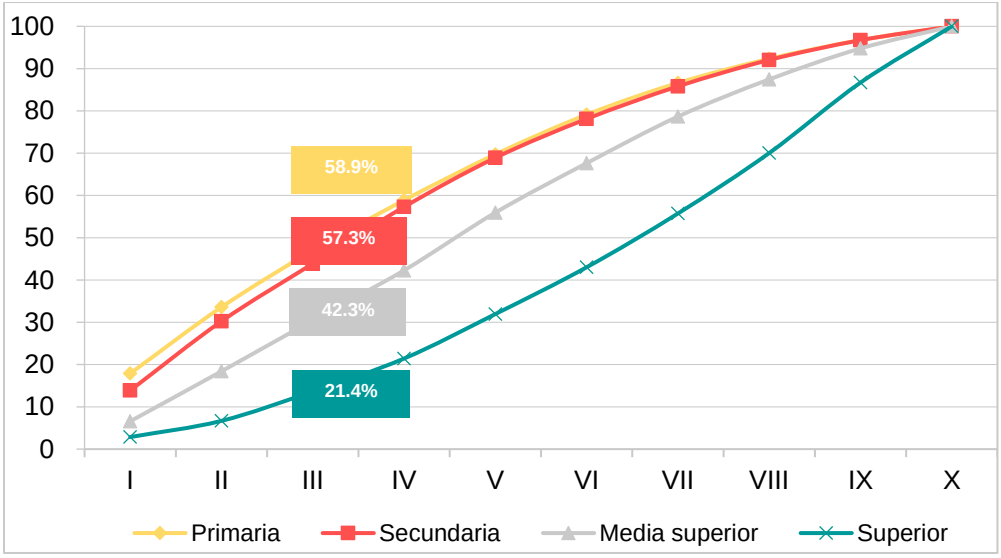
En 2001 se introdujeron apoyos para estudiantes de educación media superior (EMS). Este nivel educativo no estaba considerado en un principio para apoyar los estudios de los hijos de familias en el programa, y solo se habían incluido becas para alumnos de los últimos grados de primaria y de la secundaria. En este sentido, esta acción representó un cambio al diseño original relativamente temprano en la operación del POP. Este ajuste se derivó de la relevancia que se percibió de la EMS para el desarrollo de conocimientos y habilidades para los jóvenes, ya sea que desearan seguir estudios superiores o ingresar al mercado de trabajo. En este sentido, el POP se "adelantó" una década a la decisión de hacer la EMS parte de la educación obligatoria del sistema educativo nacional de México.

Este nivel educativo se concibe hoy con tres ejes fundamentales para el desarrollo de los jóvenes: formación para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, formación para la ciudadanía, y formación para el trabajo. De ahí la creciente importancia que la sociedad mexicana está asignando a que las personas continúen sus estudios después de la secundaria, permanezcan en ellos y concluyan esta trayectoria escolar.

La universalización implica concretar las oportunidades para que todo estudiante con las credenciales correspondientes pueda cursar sus estudios de EMS. En los últimos seis años se han alcanzado importantes avances, pero persisten marcados problemas de equidad e inclusión en las trayectorias educativas. La Gráfica 0-1 indica cómo la proporción de estudiantes de los primeros cuatro deciles de ingreso disminuye de modo significativo conforme se avanza en los niveles educativos medio superior y superior.

Así, mientras que en primaria y secundaria la proporción de niños de los hogares que pueden denominarse pobres representa cerca del 60% del total de alumnos, para la EMS esta proporción cae al 42%. De hecho, la cobertura de EMS (alumnos entre población de 15 a 17 años en la población, que es la edad normativa de estudiar el bachillerato) del quintil de ingreso más alto es casi el doble que la del quintil de ingreso más bajo. Dado que el POP apoya a los integrantes de los hogares más pobres, la concreción de su intencionalidad de propiciar la continuidad del trayecto educativo de los jóvenes de hogares con carencias económicas es importante para superar las barreras de inequidad y exclusión para los estudios de EMS.

Gráfica 0-1. Proporción de alumnos de los primeros cuatro deciles de ingreso entre los estudiantes de cada nivel educativo, México, 2014



Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014 (ENIGH, 2014).

Es importante recordar que la incorporación de hogares al POP siguió un criterio de existencia de razonable acceso a servicios básicos de salud, así como de educación primaria y secundaria, incluyendo los servicios del Consejo Nacional de Fomento Educativo. Para ello, se desarrolló un análisis de datos georreferenciados que no estuvo libre de complicaciones; por ejemplo, los catálogos de escuelas no contaban con datos de localidad o coordenadas de ubicación, lo que se ha resuelto de forma completa hasta hace poco. Este proceso de análisis representó un valioso avance en los aspectos de planeación de acciones de política pública. Incluso, llevó, para las áreas urbanas del país, a un proceso de ajuste en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para contar con los datos georreferenciados de manzanas en las ciudades. Hoy, su uso está bastante extendido en el sector gubernamental.

Sin embargo, este nuevo elemento de apoyos a la educación no se restringió para las familias en el programa de acuerdo con un análisis de accesibilidad de servicios, ni se consideró el acceso a estos servicios como factor limitante para la incorporación de nuevas familias al POP.

En este sentido, los apoyos para estudiantes de EMS son un elemento que permite aprender sobre el efecto de la disponibilidad de servicios para la eficacia de los apoyos del programa.

En el Cuadro 0-1 se presentan los datos básicos para estudiar este elemento del componente de apoyos a la educación. Se trata de los becarios que concluyen secundaria en un ciclo escolar y los jóvenes que continúan recibiendo sus becas en la EMS en el siguiente ciclo escolar (por cierto, el aprovechamiento de grandes bases de datos con trayectorias individuales aún es un área con insuficientes trabajos en México).

Cuadro 0-1. Porcentaje de alumnos que transitan de secundaria a Educación Media Superior

Ciclos escolares	Becarios de secundaria inscritos en tercer grado al cierre del ciclo anterior	Becarios de secundaria inscritos al siguiente nivel	Porcentaje que transitan de secundaria a EMS en el ciclo escolar
2016-2017 a 2017-2018	639,227	468,135	73.23
2015- 2016 a 2016-2017	643,940	477,424	74.14
2014- 2015 a 2015-2016	620,728	469,799	75.69
2013-2014 a 2014-2015	559,741	399,527	71.38
2012-2013 a 2013-2014	534,443	368,439	68.94
2011-2012 a 2012-2013	518,161	341,497	65.91
2010-2011 a 2011-2012	547,075	352,625	64.46
2009-2010 a 2010-2011	587,593	330,676	56.28
2008-2009 a 2009-2010	519,833	311,126	59.85
2007-2008 a 2008-2009	515,685	289,729	56.18
2006-2007 a 2007-2008	526,120	299,137	56.86
2005-2006 a 2006-2007	486,421	297,962	61.26
2004-2005 a 2005-2006	452,429	295,188	65.25
2003-2004 a 2004-2005 *	383,238	156,248	40.77
2002-2003 a 2003-2004*	350,336	149,064	42.55
2001-2002 a 2002-2003 *	268,748	140,781	52.38

Fuente: Elaborado con base en datos de los padrones de beneficiarios de becas Prospera del ciclo escolar 2001-2002 al ciclo escolar 2017-2018 (Prospera, 2018).
*Las cifras de becarios inscritos se refiere a los inscritos en algún nivel de EMS.

El primer dato es que el número de becarios del POP que terminan la secundaria creció 2.4 veces entre 2001 y 2016 (de 268,748 becarios a 639,227). Esto no parece estar muy alejado del crecimiento mismo de hogares en el POP, los cuales han crecido 2.2 veces. El segundo dato importante en el cuadro anterior es el número de estos becarios que se inscriben a la EMS, que pasó de 140,000 a cerca de 475,000 becarios en el mismo periodo, un aumento de 3.3 veces. Sin embargo, este cambio no se ha dado de manera homogénea en el tiempo. Los porcentajes de estudiantes que transitan a la EMS varían e incluso tienden a permanecer sin cambio durante un par de años consecutivos. Es el caso de los años de 2006 a 2009, en que transitaron casi el 56% de los becarios de tercero de secundaria a EMS. Esto significó que en cada año más de 220,000 adolescentes no siguieron sus

estudios, incluso con la seguridad de que, si lo hacían, continuarían recibiendo un apoyo. En esos cuatro ciclos escolares esto representó más de 900,000 estudiantes que no estudiaron la EMS. Para dar una idea de la magnitud de esta cifra, es equivalente al 60% del aumento en los alumnos de este nivel educativo en el país durante 2000-2012.

En el ciclo escolar 2011-2012 se observa un aumento en la transición de becarios a EMS, que se eleva al 65%, pero en el subsecuente ciclo permanece prácticamente en ese nivel. Esto implicaba que 200,000 alumnos no habían continuado su trayectoria educativa con una beca del POP.

En el marco del mandato constitucional de universalización de la EMS (febrero de 2012) se inició una acción complementaria por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el POP para buscar promover que los estudiantes continuaran sus estudios. Esta consistió en analizar en los comités estatales de Prospera aquellas secundarias en que se identificaban las menores tasas de transición de becarios Prospera a la EMS y, en un trabajo conjunto, impulsar la información a las familias beneficiarias con becarios en esas escuelas para que supieran que sus hijos podían seguir sus estudios con una beca de Prospera; promover en las escuelas que orientaran a los becarios sobre la importancia de continuar estudiando; reforzar que podían seguir estudiando con el apoyo de una beca; e informar en qué planteles de EMS podían estudiar. Durante los siguientes tres ciclos escolares, la tasa de transición creció al 68.9, 71.4 y 75.7%. El aumento del paso a la EMS representó, de forma acumulada, un total en esos tres años de 107,000 estudiantes más que si estas tasas no se hubieran incrementado.

Para los dos siguientes ciclos escolares, este dato ya no siguió aumentando e incluso disminuyó un par de puntos porcentuales.

Sin menoscabo del efecto que este tipo de acciones puedan haber tenido para el aumento de casi 10 puntos porcentuales en la transición de becarios, lo que parece haber tenido un efecto importante es la ampliación de la oferta de servicios para la población rural en localidades más marginadas a través de los telebachilleratos comunitarios (TBC). Este es un servicio, creado en el ciclo escolar 2013-2014, que aprovecha en contra-turno las instalaciones de las telesecundarias, y con tres docentes ofrece a grupos de unos 10 estudiantes por grado, en general, el currículo de la EMS.

Los TBC parecen haber sido una opción para seguir sus estudios para una proporción de los jóvenes que los han continuado con las becas Prospera. En el Cuadro 0-2 se presentan los datos sobre el tipo de subsistema de EMS en el que están registrados los becarios de Prospera de bachillerato al inicio de tres ciclos escolares (2012-2013, 2015-2016 y 2017-2018). El subsistema es la institución que agrupa distintos planteles bajo un modelo organizacional común (aunque con variantes estatales). En el primer ciclo considerado no había este tipo de servicio y el subsistema que más becarios concentraba era el de los bachilleratos estatales (que incluyen otro tipo de telebachillerato, básicamente en el estado de Veracruz). En estos planteles estudiaban 286,000 becarios del POP, más de una cuarta parte del total.

Cuadro 0-2. Distribución de becarios Prospera por subsistema de Educación Media Superior

2012-2013			2015-2016			2017-2018		
Subsistema	Frecuencia	%	Subsistema	Frecuencia	%	Subsistema	Frecuencia	%
Bachilleratos estatales	285,988	26.4	Bachilleratos estatales	338,932	24.9	Bachilleratos estatales	339,023	24.2
			TBC	55,252	4.1	TBC	86,678	6.2
EMSAD	85,625	7.9	EMSAD	102,158	7.5	EMSAD	99,877	7.1
DGETA	67,087	6.2	DGETA	74,472	5.5	DGETA	73,243	5.2
DGECYTM	5,270	0.5	DGECyTM	9,745	0.7	DGECYTM	12,809	0.9
DGETI	104,286	9.6	DGETI	131,455	9.6	DGETI	130,262	9.3
CECyTE	98,765	9.1	CECyTE	128,409	9.4	CECyTE	130,926	9.4
Bach UAE	79,725	7.4	Bach UAE	101,418	7.4	Bach UAE	104,337	7.5
Colbach	220,063	20.3	Colbach	260,712	19.1	Colbach	257,620	18.4
Conalep	57,465	5.3	Conalep	73,033	5.4	Conalep	71,952	5.1
Particular	69,106	6.4	Particular	74,221	5.4	Particular	82,218	5.9
Total	1,085,239	100	Total	1,364,364	100	Total	1,398,930	100

Fuente: Elaborado con base en datos de los padrones de beneficiarios de becas Prospera al inicio de los ciclos escolares 2012-2013, 2015-2016 y 2017-2018 (Prospera, 2018).
EMSAD= educación media superior a distancia
DGTA= Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGECyTM= Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
CECyTE= Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados
Bach UAE= Universidad Alva Edison
Colbach= Colegio de Bachilleres
Conalep= Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

Tres años después, si bien el número de becarios del POP en este subsistema ha crecido en términos absolutos a casi 340,000, proporcionalmente estos estudiantes no cambian su peso relativo respecto al total (24.9%). Sin embargo, los TBC, la nueva oferta, ya concentraban más de 55,000 becarios del POP, lo que representa el 4% del total en el ciclo 2015-2016. Un par de ciclos escolares más adelante (ciclo 2017-2018) tienen ya 87,000 becarios del programa, que constituyen el 6% del total. Este es el único subsistema de EMS que en el periodo de aumento de la transición de becarios de secundaria a EMS del POP muestra incrementos en su importancia relativa como escuelas en las que continúan sus estudios los jóvenes con apoyos del programa.

Este dato indica que, en cierta medida, el aumento en las posibilidades de continuar los estudios de los becarios del POP, y de cristalizar la posibilidad de hacer efectivo el apoyo educativo del programa para el nivel de EMS se asoció a un aumento en la oferta misma

de servicios para este nivel educativo. Así, comparando los datos de becarios POP de primer grado de bachillerato, se observa que los TBC han sido uno de los subsistemas que ofreció la posibilidad a más jóvenes para seguir sus estudios, como lo indica que ha concentrado en de 2014-2015 a 2016-2017 entre el 18 y 22% del incremento en los alumnos con beca del POP en primer grado de EMS (ver cuadroCuadro 0-3).

Cuadro 0-3. Proporción de becarios del POP alumnos de primer grado de EMS según el sistema de EMS en que estudian, respecto al número incrementado de alumnos que transitan a la EMS, en comparación con el ciclo escolar 2012-2013

Subsistema	Ciclo escolar 2012-2013	Ciclo escolar 2016-2017		Ciclo escolar 2015-2016		Ciclo escolar 2014-2015	
		N	%	N	%	N	%
Asociación civil	9,854	247	0.1	369	0.2	111	0.1
Bachillerato estatal DGE-CGE	58,372	25,787	15.4	25,707	15.4	17,919	14.9
Bachillerato autónomo	26,988	13,038	7.8	13,672	8.2	10,192	8.5
Bachillerato intercultural	1,017	-538	-0.3	-614	-0.4	-583	-0.5
CECyTE	39,173	15,680	9.3	15,958	9.5	10,973	9.1
CETI		48	0.0	47	0.0	48	0.0
COBACH	80,735	20,939	12.5	22,416	13.4	15,919	13.3
COLBACH	966	1,065	0.6	1,023	0.6	1,029	0.9
Conalep	22,257	8,394	5.0	9,421	5.6	6,795	5.7
DGB	2,661	975	0.6	1,107	0.7	943	0.8
DGECyTM	2,143	3,251	1.9	2,503	1.5	1,777	1.5
DGETA	25,806	5,249	3.1	5,328	3.2	3,797	3.2
DGETI	37,860	14,898	8.9	15,775	9.4	12,403	10.3
EMSAD	33,347	7,889	4.7	8,182	4.9	5,508	4.6
IPN		-	0.0	1	0.0	1	0.0
Otras estatales		346	0.2	335	0.2	327	0.3
Otras federales		100	0.1	112	0.1	119	0.1
Particulares	17,788	10,169	6.1	7,649	4.6	5,169	4.3
Telebachilleratos	48,909	3,961	2.4	4,849	2.9	5,360	4.5

Subsistema	Ciclo escolar 2012-2013	Ciclo escolar 2016-2017		Ciclo escolar 2015-2016		Ciclo escolar 2014-2015	
		N	%	N	%	N	%
TBC	-	36,432	21.7	33,572	20.1	22,128	18.4
Total	407,876	167,930	100	167,412	100	119,935	100

Fuente: Elaborado con base en datos de los padrones de beneficiarios de becas Prospera de los ciclos escolares 2012-2013, 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017 (Prospera, 2018).
DGE-CGE= Colegios de Bachilleres Descentralizados de los Estados
CECyTE= Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados
CETI= Centro de Enseñanza Técnica Industrial
COBACH= Colegio de Bachilleres de Chiapas
Colbach= Colegio de Bachilleres
Conalep= Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
DGB= Dirección General del Bachillerato
DGECyTM= Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar
DGTA= Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGETI= Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
EMSAD= educación media superior a distancia
IPN=Instituto Politécnico Nacional

Así, los alumnos de primer grado del ciclo 2014-2015 en los TBC (22,128) constituyen el 18.4% del total de 119,000 alumnos que se estima representan el aumento en tasa de transición entre secundaria y EMS (calculado respecto a los jóvenes que transitaban con beca POP a EMS en el ciclo escolar 2012-2013). Y los de primer grado en el ciclo 2016-2017 equivalen al 21.7% en referencia a los 167,930 alumnos adicionales que se estima transitaron al nivel de bachilleratos en comparación con el ciclo 2012-2013.

En el diseño para los apoyos de este elemento no se incorporaron las condicionantes originalmente consideradas de garantía de accesibilidad a servicios (al menos en términos de existencia y proximidad). Así, parece que este factor ha impactado en su concreción (observada por la transición de becarios de secundaria a EMS) de forma que, aún después de tres lustros de su establecimiento, uno de cada cuatro adolescentes que concluye becado su secundaria no continúa sus estudios incluso con estos apoyos.

Los incrementos en la transición de becarios a la EMS por arriba del 65% alcanzado en 2012 resultaron en más de 230,000 nuevos estudiantes del nivel medio superior, que en las circunstancias previas no habrían continuado sus estudios. En la última década (a partir del ciclo escolar 2007-2008) ha habido un aumento absoluto en la matrícula de EMS de un 1,100,000 alumnos. De ellos, de acuerdo con esta estimación, uno de cada cinco se asocia a la mayor transición de becarios del POP de secundaria al siguiente nivel educativo.

En este sentido, la pregunta es cuál es el escenario que se vislumbra en relación con el acceso a la EMS para ese 25% de alumnos que terminan secundaria y tienen una beca del POP. Para ello, se analiza la relación entre las tasas de transición de becarios que terminan la secundaria a la EMS según distintas opciones de acceso a planteles que ofrecen servicios de bachillerato (ver cuadro Cuadro 0-4).

Cuadro 0-4. Tipo de secundarias con becarios del POP según tasa de transición de secundaria a EMS

Tasa de transición de secundaria a EMS	Centros de atención múltiple	Comunitaria	General	Telesecundaria	Técnica
0 a 25	91.4	39.8	6.6	10.2	1.9
26 a 50	2.9	22.1	10.5	16.7	7.2
51 a 75	0.0	12.7	26.0	28.8	27.8
76 a 100	5.7	25.5	56.9	44.4	63.1
TOTAL	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Distribución de planteles	**0.2**	**8.8**	**22.6**	**56.6**	**11.8**

Fuente: Elaborado con base en datos del padrón de beneficiarios de becas Prospera del ciclo escolar 2016-2017 (Prospera, 2018).

De acuerdo con los datos del cuadroCuadro 0-4, la gran mayoría de las secundarias con becarios del POP son telesecundarias (56.6% del total), seguidas de secundarias generales (22.6%) y técnicas (11.8%). En especial, el primer tipo de planteles (telesecundarias) aún tiene una cuarta parte de ellos con transiciones de estudiantes a la EMS menores del 50% (el 10.2% con transiciones de becarios del 0 al 25% y el 16.7% de telesecundarias con transiciones del 26 al 50%). Esta circunstancia es aún más prevalente en los planteles de servicios comunitarios, en que más del 60% tienen muy bajas tasas de transición. Por sus características, estos planteles se ubican en regiones más alejadas de las ciudades y, puede suponerse, por lo mismo tienen menor oferta de servicios de bachillerato cercanos.

Los datos del cuadroCuadro 0-5 evidencian una marcada relación entre la proporción de becarios que continúan de la secundaria a la EMS con el apoyo del POP y si la secundaria en la que estudian tiene más planteles de EMS en su cercanía (se utiliza un radio de cinco kilómetros). Este cuadro presenta la tasa de transición de las secundarias a las que asistieron los becarios POP de acuerdo con el número de planteles de EMS que tenían en ese radio. El dato que destaca más es que mientras solo uno de cada ocho planteles con altas tasas de transición de becarios POP a la EMS (del 76 al 100%) no tiene la oferta de EMS en el área definida, esta es una circunstancia que enfrenta uno de cada tres planteles con tasas de transición de entre 26 y 50%, y uno de cada dos planteles con las más bajas transiciones.

Cuadro 0-5. Distribución de la tasa de transición por número de planteles de educación media superior disponibles en un radio de cinco kilómetros

Tasa de transición	0	1	2	3	4	5	más de 5

0 a 25	45.4	20.5	10.1	5.5	2.8	2.1	13.5
26 a 50	31.3	23.5	11.9	7.7	4.8	3.2	17.5
51 a 75	15.5	26.2	14.5	10.0	6.0	4.4	23.6
76 a 100	12.6	29.1	15.9	8.6	5.8	4.2	23.6

Fuente: Elaborado con base en datos del padrón de beneficiarios de becas Prospera del ciclo escolar 2016-2017 (Prospera, 2018) y microdatos del Sistema Educativo Nacional del ciclo escolar 2016-2017 (SEP, 2018a).

Sin embargo, es evidente, por los datos expuestos, que esta relación solo explica en parte las diferencias en las transiciones. La diferencia entre los planteles con transiciones por encima del 50%, pero por debajo del 75% y aquellos con transiciones del 75% o más, no parece derivarse de aspectos de accesibilidad a servicios próximos, que es muy similar (ver cuadroCuadro 0-5). Así, puede considerarse que las diferencias pueden estar asociadas a otro factor. Se propone que este sea la información que se ofrezca a los estudiantes que están terminando su secundaria y a sus padres sobre las características de la EMS, los beneficios de cursarla, y las opciones de planteles en que pueden hacerlo. Esto, porque se sabe que los alumnos de EMS que provienen de los hogares con condiciones económicas más desfavorables son también los que tienen padres con menos escolaridad, que puede traducirse en menor información sobre qué es la EMS, cuáles son sus beneficios y, en consecuencia, menos impulso para que sus hijos continúen su trayectoria educativa a ese nivel o siquiera identifiquen en qué sitios hay planteles que ofrezcan ese servicio. Entre los estudiantes de EMS del nivel socioeconómico más bajo, el 50% de las mamás no estudiaron o solo terminaron la primaria; esto se presenta, en contraste, solo en el 25% de los alumnos de EMS a nivel nacional.

Además de los aspectos de cambio en la cobertura, es importante identificar si la demanda “impulsada” para los estudios de EMS de los jóvenes se concreta en una trayectoria escolar completa en el nivel. Para ello, se analizó la permanencia escolar de varias cohortes de becarios del POP que ingresan a planteles de bachillerato. Dicho análisis evaluó la continuidad como becarios del POP de los estudiantes que aparecen como becarios de primer grado de EMS en el padrón de liquidación del programa. Los resultados se presentan por generación y género en los cuadrosCuadro 0-6,Cuadro 0-7 y Cuadro 0-8.

Cuadro 0-6. Porcentaje de permanencia en la EMS cohorte 2012-2015, por sexo

Porcentaje de alumnos registrados al inicio del ciclo escolar	Hombre	Mujer	Total
2012-2013	100%	100%	100%
2013-2014 (año 2)	73%	77%	75%
2014-2015 (año 3)	61%	65%	63%

Fuente: Elaborado con base en datos del padrón de beneficiarios de becas Prospera de la cohorte 2014-2017 (Prospera, 2018).

Cuadro 0-7. Porcentajes de permanencia en la EMS cohorte 2013-2016, por sexo

Porcentaje de alumnos registrados al inicio del ciclo escolar	Hombre	Mujer	Total
2013-2014	100%	100%	100%
2014-2015 (año 2)	76%	80%	78%
2015-2016 (año 3)	63%	68%	65%

Fuente: Elaborado con base en datos del padrón de beneficiarios de becas Prospera de la cohorte 2014-2017 (Prospera, 2018).

Cuadro 0-8. Porcentajes de permanencia en la EMS cohorte 2014-2017, por sexo

Porcentaje de alumnos registrados al inicio del ciclo escolar	Hombre	Mujer	Total
2014-2015	100%	100%	100%
2015-2016 (año 2)	75%	80%	78%
2016-2017 (año 3)	62%	67%	64%

Fuente: Elaborado con base en datos del padrón de beneficiarios de becas Prospera de la cohorte 2014-2017 (Prospera, 2018).

En cada una de las tres cohortes presentadas se corrobora que la permanencia entre el primero y segundo año oscila entre el 75 y 78%. Además, es mayor para las mujeres que para los hombres (casi el 80% frente a casi el 75%, en ese orden). Para el paso del segundo al tercer año, la permanencia de los becarios del POP cae al 65% aproximadamente, y se mantiene más alta en las mujeres. Cabe recordar que las becas en este nivel educativo conservan el diferencial más alto para las jóvenes.

Estas no son, en sentido tradicional, tasas de abandono escolar, sino que pueden denominarse tasas de permanencia calculadas mediante trayectorias escolares (la tasa de abandono escolar se calcula por medio de la obtención de un valor residual al comparar matrículas de dos ciclos escolares). Para dar una idea de qué significa este nivel de permanencia, se presenta en el cuadroCuadro 0-9 el dato correspondiente a estudiantes del sistema tecnológico agropecuario, que atiende, de modo predominante, a población rural y que tiene cerca del 47% de su alumnado como becarios del POP. En estos planteles, las tasas de permanencia de los alumnos son, en promedio, ligeramente menores que las observadas entre los becarios POP (72% frente a 78% en el paso a segundo grado de EMS y 61% frente a 64%, de segundo a tercer grado. Esta diferencia es más marcada en los alumnos hombres, por cierto).

Cuadro 0-9. Porcentajes de permanencia en la EMS cohorte 2014-2017, por sexo en planteles agropecuarios

Ciclo escolar	Hombre	Mujer	Total
2014-2015	100%	100%	100%
2015-2016	68%	76%	72%
2016-2017	56%	66%	61%

Fuente: Elaborado con base en los microdatos del Sistema de Servicios Escolares de la Educación Media Superior de la cohorte 2014-2017 (SEP, 2018a).

Otra dimensión que es clave abordar es la relativa a los aprendizajes alcanzados por los alumnos con apoyos del POP en la EMS. No solo se busca la asistencia a la escuela, sino que esta reditúe en aprendizajes relevantes para los jóvenes respecto a su formación como personas, ciudadanos, estudiantes y trabajadores.

Para analizar esto, se utilizan datos de un estudio de ganancia educativa de estudiantes de la EMS. Esta hace referencia a la idea de “valor añadido” y busca reconocer un nivel de incremento (o ganancia) de aprendizajes en el tiempo debido a la asistencia y permanencia escolar. En las estimaciones se vincula un punto de partida (medida inicial) y un punto final (medida al término) en los aprendizajes de los estudiantes. Estas medidas de valor añadido tienen dos elementos clave: por un lado, el enfoque en el progreso del aprendizaje de los alumnos en periodos sucesivos y, por otro, el enfoque en el rendimiento de los alumnos de forma individual (Gaviria y Castro, 2010).

Este tipo de análisis se sustenta en la medición de resultados de una misma persona en el tiempo, lo que introduce el control de factores individuales (socioeconómicos y de su contexto) y permite una mejor aproximación a los factores educativos que influyen en los resultados de aprendizaje.

Esta medición de valor agregado se basa en el método de equiparación vertical, que se emplea para vincular puntuaciones de instrumentos que evalúan el mismo constructo, pero que difieren en el nivel de dificultad y están destinados a distinto grado o año escolar. Se aplicaron los instrumentos de forma longitudinal en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares de Educación Media Superior (ENLACE MS) que ofrecía información para conocer la ganancia que representa cursar EMS en México. La prueba ENLACE MS se aplicaba a todos los estudiantes del tercer grado de bachillerato de los planteles del país (con coberturas de más del 95%).

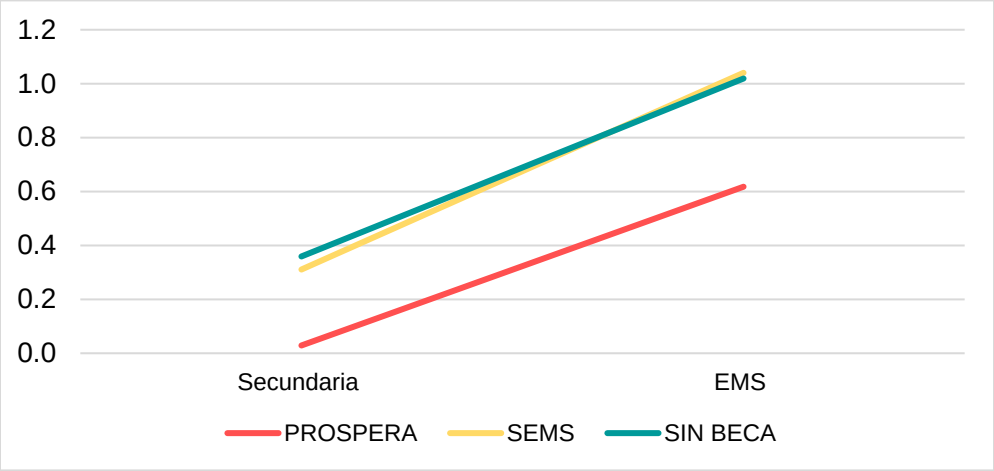
Los resultados de las puntuaciones de las pruebas operativas de ENLACE MS se alinearon con el instrumento aplicado a los alumnos que terminaban su secundaria tres años antes mediante ENLACE 3º de Secundaria; de esta forma, con el diseño de pruebas “ancla” que se aplicaron de manera controlada a una muestra representativa de alumnos de tercero de secundaria y del último año de nivel de bachillerato, se tuvieron resultados de aprendizaje para los alumnos al egresar de bachillerato articulados con sus datos a un momento “cercano” a su ingreso en este nivel educativo.

A escala nacional, se ha identificado que las tendencias de las medias de habilidad al egreso del nivel medio superior para las dos áreas estructuradoras de conocimiento, que son la comunicación y las matemáticas, presentan un incremento que representa una ganancia educativa por haber cursado este nivel educativo. Este resultado se observa de modo consistente para estudiantes analizados en tres generaciones de EMS (2010-2013 a 2012-2015).

Sin embargo, en este capítulo lo que interesa es estudiar si se tiene ganancia educativa en los estudiantes becarios del POP y cómo se compara con otros grupos de estudiantes de EMS. Se identificó en la base de datos de resultados de ENLACE MS a los alumnos de acuerdo con su condición de becarios del POP (se cuenta con microdatos por alumno e identificadores vinculantes entre bases de datos) y después se obtuvieron los resultados que en el pasado habían reportado los alumnos en su prueba ENLACE de 3º de Secundaria.

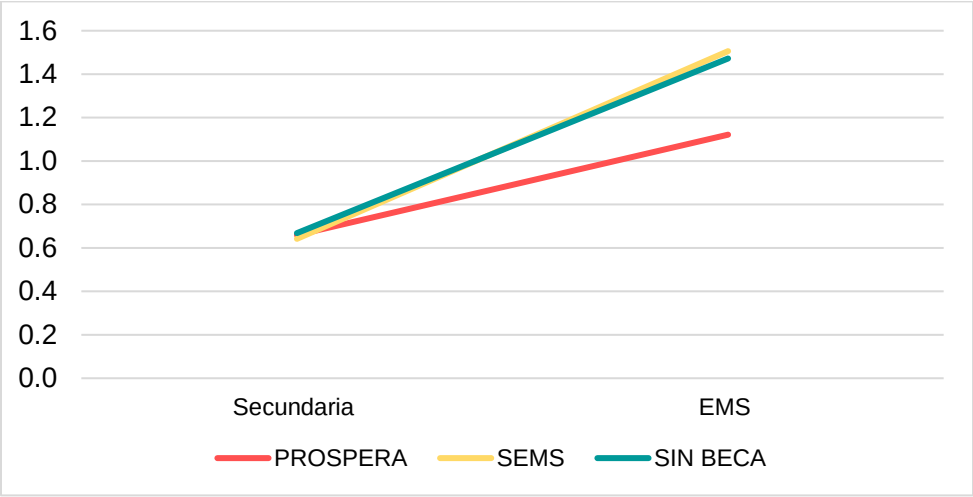
Las gGráfica 0-2 y Gráfica 0-3 comparan las medias de logro de habilidades, tanto en el área de matemáticas como en comunicación, de los estudiantes de la generación 2012-2015 de EMS entre su último año de secundaria y al egreso de la EMS. Las medias se presentan para tres grupos: estudiantes con beca del POP (en la estimación se incluyeron más de 150,000 estudiantes); estudiantes con otro tipo de beca de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) (con datos de más de 125,000 alumnos); y estudiantes sin beca (que incluye resultados de 379,000 jóvenes).

Gráfica 0-2. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: comunicación



Fuente: Elaborado con información del *Comparativo histórico de la ganancia educativa en educación media superior* (SEP, 2018b), padrón de beneficiarios de beca Prospera (Prospera, 2018) y padrón de beneficiarios de becas de educación media superior ciclo escolar 2014-2015 (SEP, 2018c).

Gráfica 0-3. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: matemáticas



Fuente: Elaborado con información del *Comparativo histórico de la ganancia educativa en educación media superior* (SEP, 2018b), padrón de beneficiarios de beca Prospera (Prospera, 2018) y padrón de beneficiarios de becas de educación media superior ciclo escolar 2014-2015 (SEP, 2018c).

En las gráficas anteriores se observa que, al momento de ingresar al nivel de educación media superior, los alumnos con beca POP tenían un nivel de habilidad inferior en comunicación y similar en matemáticas al de los otros dos grupos de jóvenes. Al egresar del bachillerato, los tres grupos de estudiantes presentan ganancia educativa, como lo muestran las medias más altas de logros de aprendizajes al concluir este nivel educativo.

Cabe destacar que estas gráficas comparan dos medias de logro correspondientes al egreso de secundaria y de EMS. No obstante, se grafican como una línea entre esos dos puntos para mostrar la pendiente positiva entre los dos niveles educativos, es decir, la ganancia educativa.

En el caso de comunicación, los resultados de avance son bastante similares y se mantiene la brecha presente en los resultados de 3º de Secundaria. Por su parte, en matemáticas, aunque los becarios del POP también muestran ganancia educativa, se aprecian diferencias en la distancia entre las medias de habilidad al egresar del tramo educativo, y la menos pronunciada es la de los becarios del POP.

Aquí podría estar interviniendo un efecto derivado del tipo de servicios de educación en los que los alumnos tienen oportunidad de estudiar, en el sentido de que los becarios del POP hayan asistido a escuelas que se pueden definir como con condiciones precarias y en las que pueden ser menores las competencias de los maestros que interactúan en las aulas con los alumnos. Vale la pena recordar que, de acuerdo con Hattie (2015), hay tres factores clave asociados al desempeño y aprendizaje de los estudiantes en cualquier sistema educativo: las habilidades y condiciones para el aprendizaje con que cuenta el alumno; el tiempo efectivo dedicado al aprendizaje y las interacciones de maestros y alumnos en el aula; y el conjunto de capacidades y conocimientos de los maestros para poner en movilización el currículo.

Para explorar este punto, en los cuadrosCuadro 0-10 y Cuadro 0-11 se registra el tipo de plantel de secundaria y de EMS al que asistieron los estudiantes que pertenecen al nivel socioeconómico más bajo. Esto es posible mediante los datos de los cuestionarios de contexto asociados a la aplicación de ENLACE MS de 2015, en los que se pueden clasificar a los alumnos en un nivel socioeconómico (estos cuestionarios indagan para una muestra de gran tamaño diversos factores socioeconómicos y de capital cultural de sus hogares, entre otros temas). Esto permitirá analizar solo a estudiantes con rasgos como los de los hogares en el POP en cuanto a su condición económica precaria; se reconoce que los aprendizajes son, en promedio, menores entre los grupos más desfavorecidos socialmente, como resultado de un rezago acumulado de aprendizajes previos y de limitados activos de capital cultural en el hogar y en el contexto en que se vive.

Cuadro 0-10. Tipo de secundaria a la que asistieron los alumnos de la generación 2012-2015 ubicados en el nivel socioeconómico más bajo por tipo de beca (%)

Tipo de secundaria	Prospera	SEMS	Sin beca
General	31.8	52.9	51.8
Particular	0.4	1.8	5.1
Telesecundaria	44.5	12.1	11.9
Técnica	23.3	33.3	31.2
TOTAL	100	100	100

Fuente: Elaboración con base en el cuestionario de contexto de Planea 2015 (SEP, INEE, 2015), padrón de beneficiarios de beca Prospera (Prospera, 2018) y padrón de beneficiarios de becas de educación media superior ciclo escolar 2014-2015 (SEP, 2018c).

Cuadro 0-11. Tipo de plantel de EMS al que asistieron los alumnos de la generación 2012-2015 ubicados en el nivel socioeconómico más bajo por tipo de beca

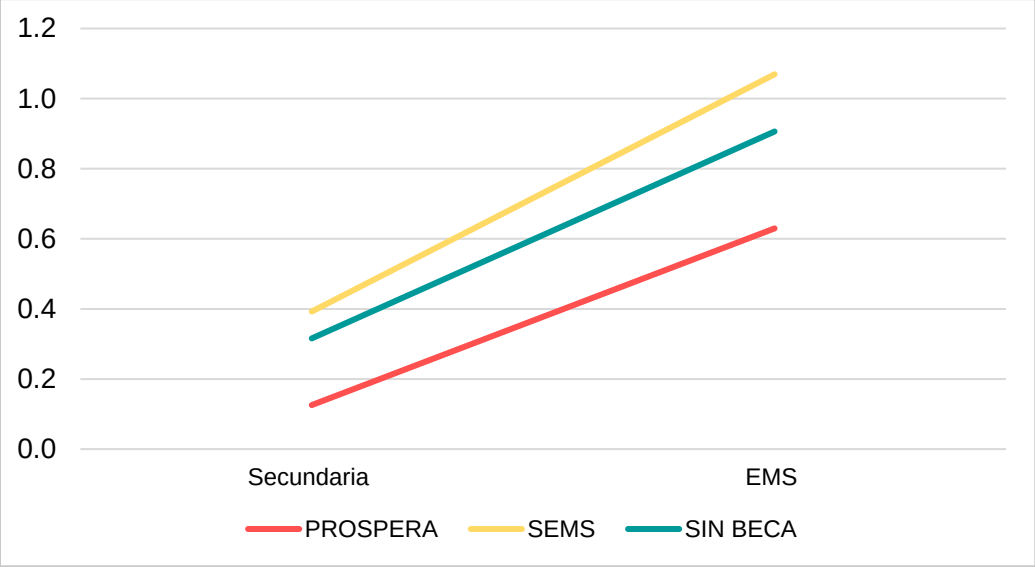
Tipo de plantel de EMS	Prospera	SEMS	Sin beca
Bachillerato estatal	20.5	18.0	15.0
CECyTE	7.3	9.6	8.3
COBACH	26.3	27.2	17.0
DGB	1.3	1.0	0.7
DGETyCM	0.4	0.9	0.6
DGETA	5.6	4.1	2.9
DGETI	8.7	20.1	17.3
Telebachilleratos	10.1	1.7	2.0

Fuente: Elaboración con base en el cuestionario de contexto de Planea 2015 (SEP, INEE, 2015), padrón de beneficiarios de beca Prospera (Prospera, 2018) y padrón de beneficiarios de becas de educación media superior ciclo escolar 2014-2015 (SEP, 2018c).
CECyTE= Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados
COBACH= Colegio de Bachilleres
DGB= *Dirección General del Bachillerato*
DGTA= Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGETI= Dirección General de Educación Tecnológica Industrial

En su distribución se consideran los tres grupos hasta ahora analizados (becarios POP, becarios SEMS y sin beca). Los alumnos a los que se vincularon datos socioeconómicos fueron 135,765. De estos, el 30% se clasificaron en el nivel socioeconómico muy bajo (el 34% de ellos eran becarios del POP; de hecho, el 59.4% de todos los becarios del programa están en este grupo). De acuerdo con los anteriores cuadros, los estudiantes que concluyeron EMS y que eran becarios del POP, en un porcentaje mucho más elevado que los otros dos grupos de estudiantes (y con iguales condiciones socioeconómicas muy bajas), cursaron su secundaria en una telesecundaria (44%) y la EMS en un bachillerato estatal centralizado o en un telebachillerato (en este caso se trata de los telebachilleratos existentes antes de la puesta en marcha de los telebachilleratos comunitarios, que, en 2015, aún no tenían alumnos que egresaran de la EMS). En contraste, solo uno de cada ocho alumnos de los otros dos grupos cursó su secundaria en telesecundarias y apenas el 1 o 2%, en un telebachillerato.

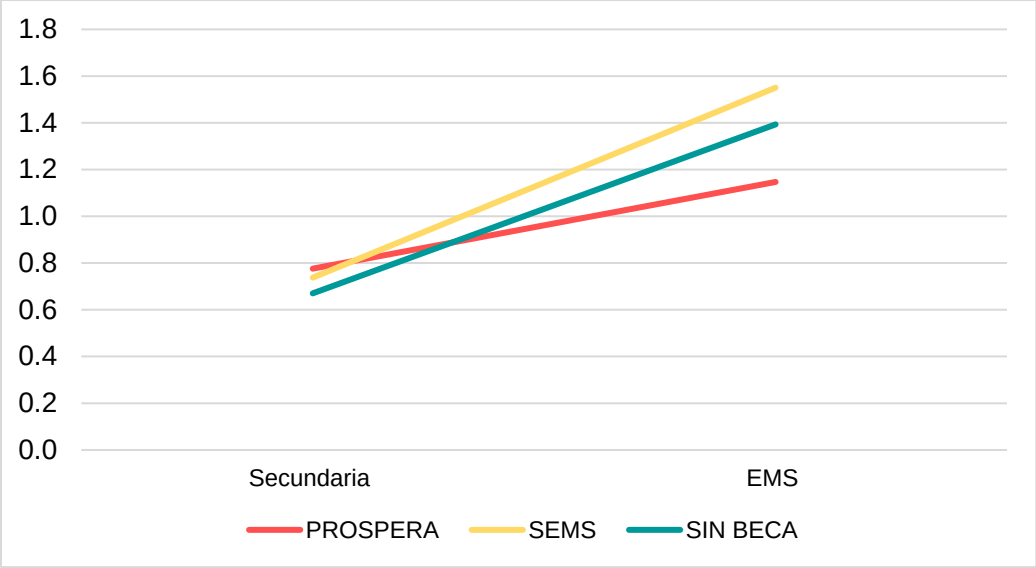
En las gGráfica 0-4 yGráfica 0-5 se presentan los resultados de ganancia educativa solamente para los estudiantes que se encuentran en el nivel socioeconómico más bajo. Al compararse los cambios en las medias de las habilidades, se puede identificar que, para estos estudiantes, se logran cerrar brechas en el área de comunicación, aun y con una mayor proporción de ellos habiendo cursado en telesecundarias. El resultado a destacar es el mayor crecimiento de la media de habilidades entre los becarios POP (de 0.13 a 0. 63) respecto a otros alumnos en condiciones económicas más desfavorecidas.

Gráfica 0-4. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: comunicación (NS1)



Fuente: Elaborado con información del Comparativo histórico de la ganancia educativa en educación media superior (SEP, 2018b), Cuestionario de contexto de Planea 2015 (SEP, INEE, 2015), padrón de beneficiarios de beca Prospera (Prospera, 2018) y padrón de beneficiarios de becas de educación media superior ciclo escolar 2014-2015 (SEP, 2018c).

Gráfica 0-5. Medias de logro en secundaria y EMS por tipo de beca: matemáticas (nivel socioeconómico más bajo)



Fuente: Elaborado con información del *Comparativo histórico de la ganancia educativa en educación media superior* (SEP, 2018b), Cuestionario de contexto de Planea 2015 (SEP, INEE, 2015), padrón de beneficiarios de beca Prospera (Prospera, 2018) y padrón de beneficiarios de becas de educación media superior ciclo escolar 2014-2015 (SEP, 2018c).

Para matemáticas, esta situación no se reporta de modo tan marcado, aunque de todas formas el avance en la ganancia educativa de los becarios del POP es ligeramente menor que en los otros dos grupos de estudiantes del más bajo nivel socioeconómico en los hogares considerados.

Así, la menor ganancia educativa de los becarios del POP respecto a los demás estudiantes (mostrada en las gGráfica 0-2 yGráfica 0-3) parece relacionarse con el hecho de tratarse de un grupo con mayor presencia de jóvenes en condición de pobreza y que provienen de servicios educativos más precarios; esto, de alguna forma, frena su avance en los niveles de aprendizaje en la EMS indicados en las ganancias educativas (aunque estas existen también para ellos).

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se analizó cómo en el diseño de los apoyos a la EMS del POP no se introdujeron elementos de garantía de acceso a servicios, como se caracterizó el diseño original de los apoyos para estudios de primaria y secundaria. Esta situación se asocia a obstáculos para “cristalizar” la posibilidad de hacer efectivo el apoyo de una beca en bachillerato. La falta de acceso a servicios de EMS próximos en términos geográficos se relaciona con menores tasas de transición a este nivel educativo de becarios del POP que concluyen la secundaria. De hecho, los incrementos de las transiciones han sido posibles, en parte, gracias a la apertura de nueva oferta para estudiar la EMS, como son los TBC.

Así, puede señalarse que nuevos aumentos en la continuación de las trayectorias escolares de los jóvenes que ya tienen un apoyo del POP solo serán factibles con respuestas creativas de las autoridades del ámbito de la educación que amplíen la oferta de servicios. Este punto está en línea con la reciente recomendación emitida por el CONEVAL como parte del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, en el sentido de "incrementar la disponibilidad de instituciones públicas que ofrecen educación media superior en regiones con poca oferta de servicios y alta concentración de población potencial".

Esta ampliación de oferta, como sucedió con el desarrollo de los TBC, puede ser más efectiva si suma iniciativas de distintos órdenes de gobierno. Precisamente, este ha sido uno de los puntos de fortaleza del POP a lo largo de su operación.

El diseño del programa fue una tarea exclusiva del gobierno federal, pero sin coordinación a nivel local su implementación no había podido concretarse ni sostenerse. Por esta situación, que se ha desarrollado y prevalecido durante dos décadas, llama la atención que siga dándose una concentración de presupuesto de programas dispersos y "pulverizados" que, de modo reiterado, ha señalado el CONEVAL.

La coordinación institucional tiene que ver con una relativamente fallida diseminación y con una acotada adopción de los principios que planteó el POP. Recientemente, el CONEVAL formuló como una recomendación prioritaria para fortalecer la política social: "Continuar y perfeccionar estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno". Esta práctica sistemática en cada entidad federativa y en numerosos municipios para la operación del POP ha demostrado su efectividad en el tiempo para ofrecer apoyos a millones de personas; sin embargo, no se replica lo suficiente para atender la muy amplia y compleja agenda para impulsar un acceso efectivo a los derechos sociales y generar una mayor igualdad de oportunidades.

No obstante, este no es el único principio del POP que no parece haberse difundido y retomado. El POP utilizó medidas de discriminación positivas en las becas (mayores para las mujeres) y basó la entrega de los apoyos de manera directa a las mujeres en los hogares que forman parte del programa. En su momento, esta fue una propuesta a la que se le señalaban riesgos, principalmente porque los varones la rechazarían, incluso propiciando violencia contra ellas, pero esta medida, concebida como de empoderamiento de las mujeres en los hogares más pobres, hoy es un rasgo intrínseco del programa.

El reporte de evaluación del POP de 2003 menciona que es "… muy notable que en esta evaluación no se ha encontrado ningún testimonio, ni directo ni indirecto, de violencia en contra de las mujeres relacionada con la llegada y la administración de las transferencias…" (Escobar, González, 2004:326). Aunque se ha avanzado de manera importante en la agenda de género en diversas áreas de la política pública, queda mucho por hacer para implementar programas que fomenten las relaciones igualitarias de género. Lo aprendido en el POP, como un programa cuyo eje fundamental es el apoyo a las mujeres y a la igualdad de oportunidades, no se ha logrado adaptar en otras acciones de política social.

Igual de preocupante es que no se ha podido erradicar en esta esfera del quehacer público la ausencia de transparencia ni se han evitado prácticas de tipo clientelar. La ausencia y las inexactitudes de los padrones de beneficiarios, así como el uso político de los apoyos sociales, sigue siendo un asunto que se discute con recurrencia, sobre todo en acciones a nivel estatal o municipal. Esto va aparejado a la falta de criterios objetivos para llegar a los más pobres y de un uso ineficaz de la información y los recursos para apoyar a las familias. El mismo CONEVAL destaca la respuesta para una postergada institucionalización del uso de la información que fortalezca el diseño y la operación de acciones para los problemas que se busca atender.

En el diseño del POP se resaltó la viabilidad operativa. La entrega de apoyos en efectivo se realiza con transparencia, pero no está libre de la persistencia de complejos retos que representa entregar apoyos monetarios directamente a los hogares en el programa y ofrecer atención directa a más de seis millones de titulares que los reciben. Los mecanismos de entrega de apoyos en efectivo, con adecuaciones y mejoras, han indicado su pertinencia. En un momento en que en diversos ámbitos se discute la idea de una renta mínima para toda la población, los retos de la entrega de efectivo a las familias en pobreza y en las regiones del país más marginadas no puede ignorarse. Sin entrar a discutir su racionalidad o la existencia de recursos públicos para cubrirla, la operación de este tipo de propuesta más allá de las zonas urbanas y de la población que trabaja en la formalidad representa un desafío con enormes complicaciones y un costo de operación que debe considerarse en cualquier análisis riguroso.

Los componentes del programa suponían la construcción de “círculos virtuosos” que propiciaran mejores oportunidades de desarrollo para las personas. Esto lleva a los componentes del POP, desde la perspectiva del desarrollo de capital humano, a apoyar la superación de la pobreza. En cuanto a los elementos de salud, se destacó el desarrollo infantil a partir de la perspectiva del cuidado prenatal y del parto, así como la nutrición temprana. En esta dimensión, la evidencia parece respaldar el impacto positivo del POP al reducir, sustancialmente, la desnutrición crónica de los niños de hogares en condiciones socioeconómicas más precarias.

Sin embargo, queda mucho por resolver, por ejemplo, el motivo de la lenta reducción de la desnutrición desde 2006 en estos grupos de población; mientras que en los periodos 1988-1999 y 1999-2006 se observaron disminuciones importantes en el porcentaje de menores de cinco años con baja talla para esa edad, en los primeros tres niveles de bienestar, en 2006-2012 estos porcentajes no registraron cambios importantes (ver cuadroCuadro 0-12).

Cuadro 0-12. Porcentaje de menores de cinco años con baja talla para la edad por quintiles de niveles de bienestar

Quintiles	1988	1999	2006	2012
NB I*	52.5	48.4	30.8	25.6
NB II	36.8	25.8	17.1	15.4
NB III	22.5	16.4	12.6	11.7
NB IV	11.0	9.4	9.5	7.6
NB V	6.9	6.2	7.5	7.9

Fuente: Elaboración con base en información de Rivera-Dommarco y otros (2013).
Nota: NB refiere a los Niveles de Bienestar de las familias estratificados por quintiles

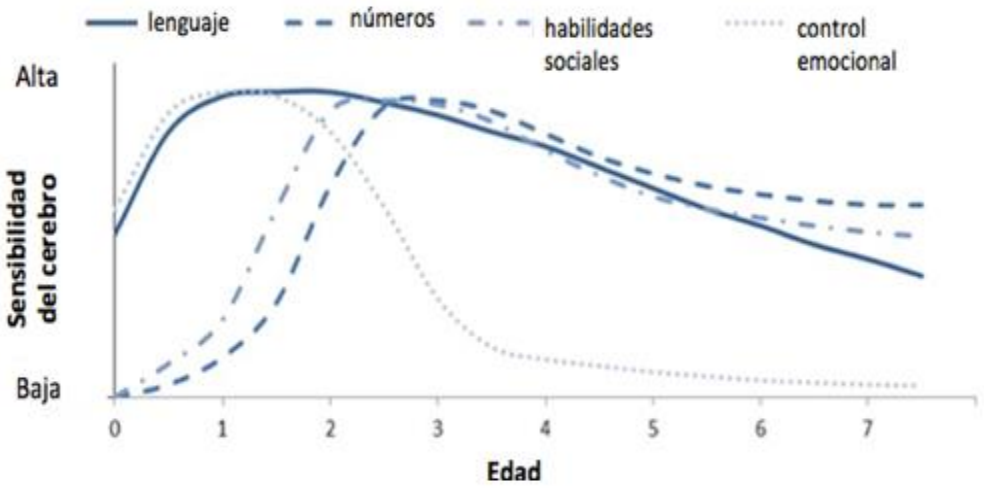
Si se trata de niños de familias que no forman parte del POP, porque residen en localidades sin acceso a servicios de salud y educación, o son parte de los hogares en pobreza urbanos que no atiende el programa, la cuestión es por qué no se han buscado mecanismos para hacerles llegar los instrumentos de intervención que han sido efectivos en el POP, con las adecuaciones que fueran necesarias (una excepción que se debe destacar es el programa de Liconsa, que ha fortificado la leche que entrega con micronutrientes a un precio subsidiado a millones de familias aplicando los resultados de las evaluaciones del POP).

También puede señalarse que entre los componentes específicos que se eligieron, en este caso el desarrollo infantil, se identifican dimensiones que a la luz de la investigación tienen una gran relevancia y solo se han incluido de forma tardía y muy gradual. Este es en especial el caso de las prácticas de crianza temprana que estimulan las competencias cognitivas y socioemocionales de los menores de tres años.

En los primeros tres años de la infancia, debido a la sensibilidad del cerebro, se desarrollan habilidades importantes, como las sociales, de control emocional, lingüísticas y numéricas. Respecto a las habilidades sociales, los primeros tres años de vida de un individuo son fundamentales, ya que después la sensibilidad del cerebro comienza a disminuir sostenidamente. En tanto, el primer año y medio de vida es clave para promover habilidades de control emocional. Es importante fomentar las habilidades lingüísticas y numéricas desde el primer año de vida hasta el tercero, cuando comienza a disminuir la sensibilidad de modo constante, aunque sin celeridad.

De ahí que la inversión en estos aspectos del desarrollo infantil durante los primeros tres años de vida registra los mayores retornos. Cabe destacar que este retorno será mayor entre más bajo sea el nivel socioeconómico de la familia de los niños y niñas (ver gGráfica 0-6).

Gráfica 0-6. Elementos de importancia del desarrollo infantil temprano



Fuente: Webinar "Engaging young children-lessons from research about quality in early childhood education and care". Andreas Schleicher, director for Education and Skills (OCDE, 2018)

Acciones de este tipo se han llevado a cabo para niños de familias en el POP-EMS por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Gertler, Patrinos & Rubio-Codina, 2012) y, en los últimos años, el componente de salud del POP se ha beneficiado de un modelo de promoción y atención del desarrollo infantil, basado en un componente de atención en las unidades de salud, que desarrolló la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, con el apoyo técnico del Hospital Infantil de México "Federico Gómez". Sin embargo, aún falta ampliar la intervención a cientos de miles de más familias, fortalecerla con recursos didácticos para los padres de familia que puedan utilizar en sus hogares, e integrar elementos de educación inicial, sobre todo en el área de lectura para los niños. De acuerdo con Noble, McCandliss y Farah (2007), la frecuencia de actividades relacionadas con lectura de los padres, si leen a sus hijos y si practican vocabulario con ellos se asocia al desarrollo de habilidades lingüísticas, composición visoespacial y memoria.

Si este nuevo apoyo se expande entre las familias del POP, es recomendable que se retomen los elementos discutidos en este texto y se busque evitar en lo posible efectos de acceso a servicios para concretar su impacto.

Los años de intervención del POP evidencian que se pueden tener acciones de política pública de algún modo complejas y con participación intersectorial en el largo plazo. El desarrollo de una política social con mayor articulación ha sido un anhelo en este siglo. Las estrategias de coordinación no han logrado aún consolidar el examen sobre programas y acciones existentes y su pertinencia para atender los problemas que se busca resolver. Con independencia de ello, un aspecto que no se ha discutido lo suficiente es cómo se explica la limitada influencia para que el POP sea una plataforma de política pública, para reordenar el destino de recursos públicos y tener posibilidad de articular acciones complementarias y sinérgicas. Quizás en esto han tenido que ver dilemas de negociación política recurrente (el tamaño de su presupuesto y cómo se percibe como "freno" ante otras iniciativas que

“compiten” por recursos) o, incluso, de carga de trabajo a las instituciones que buscan mantener sus propias identidades más allá de la colaboración en el POP, o bien, que no priorizan la atención a población en condición de pobreza.

Si se reconoce que la identificación de familias en condición de pobreza por el programa es relativamente precisa en comparación con la que realizan otros programas, entonces, el país no ha sabido aprovechar la inversión hecha en esta tarea. No se trata de que el POP sume nuevas acciones o componentes de política social, sino de sacar beneficio de una guía comprobada de hogares y personas hacia quienes es crítico desarrollar otras medidas de combate a la pobreza, promoción del desarrollo y construcción de un sistema de protección social. No es un mapa completo, pero contiene un gran volumen de información individualizada de hogares para esas tareas.

EVOLUCIÓN Y RETOS DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Veinte años de operación del Progresa-Oportunidades-Prospera: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados

Claudia Mir Cervantes
Alonso Veraza López

Semblanza de los autores:
Claudia Mir Cervantes es maestra en Análisis Económico de las Decisiones Públicas por la Universidad Paris-I Sorbonne. Desde 2008, ha sido coordinadora, responsable e investigadora de distintos estudios y evaluaciones externas realizadas al POP. Actualmente, es directora general de COCOA Services, SC, y consultora nacional en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
Alonso Veraza López es maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como consultor en diferentes evaluaciones externas del POP desde 2006. Actualmente, es consultor nacional en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Citación sugerida:
Mir Cervantes, Claudia y Veraza López, Alonso (2019). Veinte años de operación del Progresa-Oportunidades-Prospera: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Durante sus veinte años de vida, el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) ha ocupado un lugar central en la política social de México, y ha beneficiado a un número creciente de familias en situación de vulnerabilidad que alcanzó, al cierre de 2017, un total de 6.5 millones. De manera continua, el programa ha podido demostrar, a través de sus mecanismos de monitoreo y evaluación, los avances en el logro de los resultados de desarrollo previstos desde su diseño y aquellos que se han incorporado con el tiempo.

Brindar la atención a los ahora 27 millones de beneficiarios en zonas urbanas y rurales requiere el despliegue de una estrategia operativa de gran alcance y complejidad en 2,450 municipios y 115,197 localidades, de cuya eficacia depende que la población reciba de manera continua, en tiempo y forma, los distintos bienes y servicios que ofrece el programa y que, gracias a ellos, con el tiempo mejoren sus niveles de bienestar. Este capítulo se centra en el análisis de la evolución y las principales características de la estrategia operativa del POP, a la que se le considera un factor clave que explica los resultados, la continuidad y la permanencia del programa en la política social del país.[164]

Para el desarrollo del capítulo, se plantea como marco el análisis de implementación de políticas, que suele considerarse una subdisciplina de la ciencia política y la administración pública. Considerando el ciclo de política pública, la implementación es la fase siguiente a la de formulación de la política, entendida esta última como aquella en la que se definen los objetivos de desarrollo y las alternativas o cursos de acción a través de los cuales se logrará, por tanto, atender el problema o asunto de interés (Hill & Hupe, 2002). La fase de implementación abarca todas las actividades y los procesos que desarrollan las distintas unidades administrativas para la generación y provisión de los bienes y servicios, previstos en la fase de formulación, a la población beneficiaria. Es importante señalar que la frontera entre estas dos fases no siempre es fácil de delimitar: por un lado, desde la formulación se estructura, en alguna medida, la implementación; por otro, durante esta pueden identificarse necesidades de modificación o adición al planteamiento original de una política.

Existen dos perspectivas principales en la investigación de la implementación. El enfoque *top down*, o de arriba abajo, parte del supuesto de que la implementación inicia una vez formulada una política y sus objetivos (Hill & Hupe, 2002), como parecería suceder en el

[164] Este capítulo se desarrolló en tres etapas analíticas y se emplearon distintas fuentes de información para cada una de ellas. En primera instancia, se hizo una revisión de la literatura en materia de implementación de políticas públicas a fin de establecer el marco teórico. Luego, se llevó a cabo un análisis de gabinete, principalmente de documentos normativos del programa, desde sus decretos de creación hasta manuales operativos de procesos específicos, pasando por estudios y evaluaciones relacionadas con la operación; con base en esta información, se moldeó el deber ser del programa. Por último, se realizaron entrevistas semiestructuradas con personal de distintas áreas de la Coordinación Nacional del POP (once personas), de la Comisión Nacional de Protección Social del Sector Salud (dos personas), de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (una persona), y antiguos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (dos personas). Esta información permite analizar la realidad operativa del programa.

caso de los componentes iniciales del POP. En ese marco, la implementación debería darse de manera lineal, como resultado de un modelo de administración pública racional que toma como punto de partida dichas definiciones. Así, el acento se pondría en el papel de los formuladores de la política y los factores que pueden controlarse desde el centro (Schofield, 2002). Por su parte, la perspectiva *bottom up,* o de abajo arriba, coloca al centro el papel de los implementadores locales y su comportamiento. En el análisis se incluyen las motivaciones y acciones de los actores que implementan y parten del supuesto de que la formulación e implementación son procesos integrados.

Una síntesis de ambas perspectivas implicaría que la eficacia de la implementación depende tanto de la claridad de las definiciones estratégico-operativas que se emiten desde el centro como de lo que en la práctica hacen los operadores locales que ejecutan los procesos. Dada la complejidad de la operación del programa no solo por su escala, sino también por el gran número de actores de distinta naturaleza que intervienen, se ha considerado pertinente analizar su implementación combinando a lo largo del estudio elementos de estos dos enfoques en función de los hallazgos.

Así, el artículo se orienta a identificar retos y extraer aprendizajes para la implementación de política social orientada a resultados a partir del análisis de la experiencia operativa del POP, más específicamente de la operación de la Coordinación Nacional del POP (CNPOP), que es la instancia que define el arreglo institucional y las directrices generales que rigen la operación del programa. Primero se examinan las principales características y los cambios en la operación de la CNPOP durante sus veinte años de vida, a la luz del diseño del programa y su contribución al logro de los resultados de este. Luego, se plantean los principales retos que enfrenta el POP en materia operativa y, en seguida, se extraen las lecciones aprendidas de la experiencia operativa del POP tanto para la mejora del propio programa como para su consideración por otros programas y dependencias. Finalmente, se presentan las conclusiones generales.

1. Descripción de las principales características de la operación del POP

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) buscó fomentar la inversión en capital humano, a diferencia de las transferencias al ingreso por diferentes medios con que, hasta 1996, operaban los programas sociales. Esta nueva visión significó un reto mayúsculo en la implementación del programa, principalmente por la resistencia que distintos agentes, públicos y privados, ponían ante un eventual cambio en la forma de concebir las acciones de política y también de atender la política social, al poner en el centro la focalización de la población objetivo y, finalmente, porque requería un esfuerzo adicional para coordinar las acciones de distintas instituciones con mandatos y objetivos diferentes en torno a un mismo fin.

En este apartado se describen las principales características de la mecánica operativa de la CNPOP a lo largo de veinte años, con especial atención en tres aspectos: en primer lugar, se identifica el arreglo institucional que ha permitido coordinar los esfuerzos de los sectores social, de salud y educativo para lograr el objetivo de Prospera; en segundo, se analizan

los principales procesos operativos; y en tercer lugar, considerando la complejidad del POP, se aborda la evolución del esquema operativo a nivel territorial.

Un arreglo institucional innovador

La consolidación operativa del POP, en buena medida, puede explicarse por contar, desde antes de su implementación, con un planteamiento claro sobre la forma en que se esperaba modificar las condiciones de vida de la población objetivo. Para Cerna (2013), si no se considera un proceso de implementación en el que se tenga claridad sobre la manera en que se busca que las políticas transformen una realidad no deseada, es más probable que estas no den los resultados esperados. En este caso, el POP nació, acertadamente, con una teoría del cambio precisa.

La creación de Progresa implicaba pasar a un nuevo modelo de subsidios que fomentara la inversión en capital humano. En este marco, el piloto puesto en práctica en el estado de Campeche en 1995 confirmó que la entrega directa de las transferencias a la población beneficiaria tenía un efecto positivo al fomentar la inversión en capital humano. También, mostró la utilidad en el diseño de políticas, al probar mecanismos para focalizar, de forma certera, a la población objetivo (Levy y Rodríguez, 2005).[165] A su vez, permitió identificar el reto de generar los mecanismos institucionales y operativos para lograr la actuación coordinada de tres dependencias en materia de alimentación, salud y educación.

La creación de la Coordinación Nacional del programa

El diseño de los mecanismos para la implementación de las políticas se vuelve más complejo en la medida que incorpora un mayor número de niveles y actores entre los cuales se dispersa la autoridad (Cerna, 2013); por ejemplo, como en el caso del POP, responsabilidades de orden operativo en los tres niveles de gobierno y coordinación de las acciones de las tres dependencias federales que participan en su gestión (Desarrollo Social, Salud y Educación). En efecto, la existencia de los componentes cuyo mandato corresponde a tres sectores con intereses y objetivos distintos, era, inicialmente, el principal reto organizacional por resolver para garantizar la funcionalidad de la operación del POP; asimismo, era indispensable definir los procesos operativos que se ejecutarían en los niveles subnacional y local. Lo anterior, en un contexto en el que, desde el nivel federal, se habían impulsado procesos de descentralización en educación y salud, que todavía no estaban consolidados por completo.

El diseño innovador de Progresa fue resultado de cambios en la administración pública y, al mismo tiempo, un motor para innovar en la forma de concebir e implementar políticas públicas en materia social. La opinión de algunos actores entrevistados en el marco de este estudio y que, en su momento, participaron en el diseño e implementación de Progresa es que su consolidación solo puede explicarse si se toman en cuenta todas las condiciones y el contexto imperante en el momento histórico en el que fue creado: en primer lugar, el arreglo político-institucional existente, con un sector central fuerte, con influencia sobre los

[165] El Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia operó en los municipios de El Carmen, Campeche y Champotón en 1995-1996.

otros órdenes de gobierno y con lazos estrechos con el Poder Legislativo; y en segundo, el hecho de que contara con un diseño operativo *ad hoc* que se fue fortaleciendo en la medida que avanzó la implementación.

Las instituciones identificadas que tendrían participación en el POP eran la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), además de los órganos desconcentrados (Liconsa, Diconsa y Consejo Nacional de Fomento Educativo, (Conafe) y otros organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional Indigenista y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, así como las instancias resultantes de descentralización administrativa.[166]

En este marco fue necesario crear una institución con un mandato claro y con la suficiente capacidad para lograr la coordinación entre las instancias participantes. Así, el 8 de agosto de 1997 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de creación de la Coordinación Nacional del Progresa, como un órgano desconcentrado de la Sedesol con autonomía técnica y con el objeto de "formular, coordinar y evaluar la ejecución del programa especial que se denominará Programa de Educación, Salud y Alimentación". Este decreto dio el soporte legal y formal que se requería para crear una intervención que involucrara de manera coordinada apoyos en materia de educación, salud y lucha contra la pobreza, como no existía entonces en ningún país.[167]

En marzo de 2002 se reformó ese decreto para dar paso a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Entre 2002 y 2006, Oportunidades se caracterizó por tener una expansión muy importante, al dar cobertura a cinco millones de familias, además de ampliar algunos de los apoyos originales e incluir otros adicionales a los previstos en el diseño inicial de Progresa. Los siguientes seis años (2007-2012), Oportunidades continuó ampliando su cobertura y considerando la incorporación de familias en zonas urbanas, lo que, en términos de la operación, requirió ajustar el modelo de atención. Hacia finales de 2012, el padrón de beneficiarios de Oportunidades era superior a los 5.8 millones de familias. Ya en 2017 el padrón contaba con 1.7 millones de familias en el medio urbano y 4.7 millones en el rural.

En septiembre de 2014 se creó la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social, en sustitución de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El objeto de Prospera es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social. En este sentido, además de los tres componentes de educación, salud y alimentación, se integraron cuatro líneas de acción para la inclusión productiva, laboral, financiera y social, que, en 2016, se agruparon en un nuevo componente de vinculación.

---

[166] En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y el 27 de enero de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud, con lo que se consolidó el proceso de descentralización administrativa en el tema de salud.

[167] Para Levy y Rodríguez (2005), ningún país en el mundo, hasta ese momento, había diseñado y llevado a la práctica una intervención en la que se incluyeran, de manera conjunta, los componentes de educación, salud y alimentario, como en Progresa.

La coordinación interinstitucional formalizada

En los primeros dos años de operación de Progresa, la coordinación entre las instancias se formalizaba mediante anexos técnicos en los que se definía la participación y los mecanismos de actuación de cada una. La relación de la Coordinación Nacional se establecía con las secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud y el IMSS; para la operación en los estados y municipios, se planteaba la organización de las acciones y se definían las competencias en cada nivel de participación. Asimismo, los recursos destinados a los apoyos que otorga el programa fueron etiquetados para este efecto en el presupuesto asignado a los sectores de salud y educación.

La creación de la Coordinación Nacional como punto de arranque en la implementación de Progresa resultó fundamental en la institucionalización del programa, ya que constituye un instrumento claro en cuanto a las reglas que tenían que seguir actores que no eran propiamente los responsables de diseñar el programa, ni de llevar a cabo su implementación. Al respecto, otro acierto fue la publicación, en 1999, de los Lineamientos generales de operación de Progresa y, a partir de 2000, la publicación anual de las reglas de operación del programa, lo que sentó un precedente que se institucionalizó luego en todo el gobierno federal.

Lo anterior ha conformado el marco normativo del POP, y los mecanismos de revisión y actualización permanecen, fundamentalmente, sin cambios desde la creación de Progresa. Así, las reglas de operación precisan la participación de cada una de las instituciones involucradas a nivel federal, y en los estados, los comités técnicos estatales, espejos del Comité Técnico Nacional, son los responsables de apoyar la ejecución de las acciones a cargo de la Coordinación Nacional de Progresa-Oportunidades-Prospera (CNPOP).

La coordinación interinstitucional entre Prospera y los sectores de salud y educación tiene rasgos particulares para cada componente. En el sector salud, desde un inicio, la relación se estableció con la Comisión Nacional de Protección Social. En 2014, dentro de esa comisión, se creó la Dirección General Prospera, dedicada a mantener la relación y coordinación con el programa; en ella se definen acciones que han permitido diseñar e implementar estrategias para el cuidado de la salud. En el caso del componente de educación, la coordinación ha sido más compleja: inicialmente, el vínculo era con el Conafe; luego, por cuestiones internas de la SEP, se reasignó a la Oficialía Mayor del ramo. Esta diferencia de arreglo institucional en los sectores da cuenta de la diferencia de enfoques e importancia relativa que tiene para cada uno de ellos la colaboración con el POP: mientras que para el sector salud esta abona a sus objetivos estratégicos, para el de educación es un proceso administrativo-presupuestario en el marco de su mandato.

Más recientemente, en el marco de la estrategia de inclusión que da origen a Prospera, se creó el Subcomité Técnico de Empleo, Ingresos y Ahorro, en el que participan las dependencias que tienen a su cargo programas con los que se busca apoyar a la población Prospera. De igual modo, se han formalizado subcomités regionales para los principales componentes del programa a fin de acercar la toma de decisiones.

De todo lo anterior se puede concluir que el POP se ha caracterizado por institucionalizar y formalizar las relaciones con las distintas instancias con las que ha trabajado a lo largo del tiempo. Asimismo, desde un inicio, ha desarrollado normativa para organizar y controlar de manera central la operación que ha podido aplicarse con homogeneidad en todo el país, en los distintos niveles de gestión y en el conjunto de procesos operativos a su cargo.

Los principales procesos operativos

El diseño de la CNPOP se centra, principalmente, en cuatro macroprocesos operativos: focalización de la población beneficiaria; cumplimiento y certificación de corresponsabilidades; distribución y entrega de los apoyos o suspensión de estos; y establecimiento de prácticas de control para el programa, como programación presupuestaria, seguimiento, monitoreo a través de la creación de indicadores, evaluación y transparencia (Ortiz, 2017).[168]

La estructura de la Coordinación Nacional permite atender la ejecución de los grandes procesos que son de interés para el POP, y actualizar los mecanismos de atención a través de las unidades administrativas centrales, que, a su vez, tienen un referente (espejo) en los estados para ejecutar los procesos. Antes de que Progresa empezara a operar, se diseñaron y documentaron algunos procesos operativos y una mecánica institucionalizada que ha permitido dar soporte a una cantidad cada vez mayor de beneficiarios. Un aspecto relevante en la conformación de la estructura operativa en el nivel central es la permanencia de actores en puestos clave de la estructura. Antes de la creación de Progresa, se formaron equipos técnicos sólidos que han permanecido en el programa durante periodos prolongados, lo que se ha traducido en la consolidación de los procesos operativos y en que estos estén documentados e institucionalizados.[169]

Los procesos operativos y las líneas de acción se diseñan y definen en el nivel central de la CNPOP y, a través de las reglas de operación y el Manual de Procedimientos, bajan a las delegaciones estatales para que, mediante la estructura operativa territorial, sean implementadas. De esta forma, lo que se procura es que, en el ámbito local, se ejecuten los procesos con base en la idea concebida en su diseño.

El objetivo de publicar los lineamientos operativos fue, originalmente, hacer eficiente y transparentar la focalización de las regiones y localidades de atención, así como la selección de las familias beneficiarias. En los lineamientos se definía a la población objetivo del programa como “las familias que viven en condiciones de pobreza extrema” (Progresa, 1999a); a partir de lo anterior, se creó un proceso de focalización con “criterios objetivos y rigurosos que aseguren una misma base de comparabilidad en todo el país” (Levy y Rodríguez, 2005).

[168] Esta agrupación en cuatro macroprocesos o funciones se fundamenta en Ortiz (2017). Sin embargo, existe literatura que detalla el análisis de procesos y agrupa, de manera distinta, estas funciones, por ejemplo, la agrupación que propone Dávila (2016).
[169] La gran mayoría de los funcionarios entrevistados en el marco del estudio tienen más de quince años en la CNPOP.

Focalizar la población beneficiaria

La focalización de la población beneficiaria consistía en un doble proceso: uno para seleccionar las localidades en condiciones de pobreza y otro para identificar a las familias elegibles en esas localidades. Este proceso, actualizado de modo permanente, ha permitido poner en práctica nuevas acciones, como la localización y referenciación geográfica de las familias beneficiarias; la ampliación de la cobertura del POP a la población urbana; y el diseño e implementación de mecanismos de atención diferenciados a la población indígena, entre otros.

La información para la identificación de familias beneficiarias se capta mediante el levantamiento de la Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH, hoy CUIS-ENCASEH), la cual, con criterios operativos y de selección homogéneos, permite conocer sus condiciones socioeconómicas a nivel nacional. En los primeros dieciocho años del programa, la encuesta se aplicó en localidades completas seleccionadas. Desde hace dos años, este “proceso de barrido” ha cambiado por uno de atención a la demanda, en el que se encuesta a la población que manifiesta su deseo de ingresar al programa, reto que se analiza más adelante.

Certificar corresponsabilidades y entrega de apoyos

La creación del padrón de beneficiarios fue uno de los primeros pasos en la implementación de Progresa; se cuidó la unicidad para la identificación de las familias y las personas beneficiarias. Cada bimestre, se capturan entre 80 y 90 millones de registros en el sistema de padrón y se consideran todas las corresponsabilidades, movimientos y trámites de los integrantes de las familias beneficiarias. Asimismo, en el padrón se tienen todos los insumos para el cálculo de los apoyos. Desde 2004, se estableció el modelo 1-2-3, que alinea cada uno de los procesos o acciones que realiza la CNPOP por bimestre, programados en relación con la fecha de entrega de los apoyos.

Un acierto del proceso de actualización y depuración del padrón es que se han conformado bases de datos históricas que registran el resultado de la ejecución de cada uno de los procesos y son útiles para identificar el tipo de información que se genera en cada proceso, la forma en que puede ser explotada y la periodicidad de actualización requerida. En opinión de algunos actores entrevistados, la gestión del POP se sustenta en la confiabilidad del padrón de beneficiarios, por lo que es verificable en todo momento, por todos los sectores y para cualquiera de los procesos que corren. Está sujeto a un proceso permanente de depuración, lo que se traduce en una mejora constante y que los errores se limiten lo más posible.

El acceso de las familias beneficiarias del programa a los apoyos monetarios depende, en gran medida, de la calidad de los procesos que realizan la CNPOP y sus socios para registrar las corresponsabilidades. Así, la definición y liberación de los montos a entregar, procesos a cargo de la CNPOP, dependen de que los sectores de salud y educación entreguen con oportunidad y veracidad la información requerida respecto a las corresponsabilidades.

Realizar procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación

El POP nació evaluándose. Además de la información para medir los resultados, el área responsable de la operación contrataba servicios para las evaluaciones sobre la gestión, y desde el principio ha existido un robusto sistema de seguimiento operativo; en la primera etapa, el interés se centró en identificar los resultados de Progresa en términos de su eficiencia y eficacia.

A partir de la implementación del Modelo de Atención Personalizada en 2009, la evaluación del programa transitó hacia evaluaciones más específicas por dos razones: primero, porque resulta demasiado costoso realizar evaluaciones tan amplias sobre todos los componentes del programa y, segundo, porque, una vez que se demostró la eficacia del programa en términos del objetivo de su creación, lo relevante fue hacerlo más eficiente para documentar, en lo sucesivo, los resultados observados.

La actual complejidad operativa y la dimensión del programa limitan la posibilidad de evaluar en conjunto todos los componentes del POP; en este sentido, se busca hacer evaluaciones de aspectos específicos de la gestión que se tenga interés en mejorar. Al respecto, en la Coordinación Nacional se reconoce que, en términos operativos, el POP ha demostrado tener una gran capacidad para la atención y desarrollo de procesos masivos, pero, en esta etapa del programa, lo que se requiere es desarrollar y fortalecer mecanismos operativos para atender a grupos de población o beneficiarios específicos, que requieren ser piloteados y evaluados previo a su implementación definitiva.

La evaluación es un proceso transversal del POP. Se busca que cada innovación o modificación operativa sea monitoreada y evaluada para definir su pertinencia y resultados; por ejemplo, a partir de 2009 y hasta 2012 se monitoreó y evaluó la implementación del piloto del modelo urbano. De 2014 a la fecha se han monitoreado y evaluado diversas innovaciones, asociadas sobre todo al componente de vinculación. El cambio de Oportunidades a Prospera en 2014 y la incorporación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) al programa en 2015 generaron la necesidad de transformar algunos procesos operativos y adecuar la gestión a la nueva situación del programa. En este sentido, se pausó la realización de evaluaciones y lo que se puso en marcha fueron mecanismos de acompañamiento a una multiplicidad de programas piloto para valorar la pertinencia de aplicar cambios en el programa. No obstante, en opinión de funcionarios de la CNPOP, las evaluaciones responden con frecuencia a intereses en la agenda de las instancias normativas y, en pocas ocasiones, se busca evaluar la agenda que es de interés para Prospera.

Modelos de atención operativa en el territorio

La CNPOP ha transitado por tres grandes modelos de atención que van de la mano con el diseño de la estructura operativa. Así, el diseño e implementación tienen repercusiones en el tipo de personal que participa y deriva también en el diseño de estrategias adicionales para atender a la población. A continuación, se presentan las principales características de cada modelo.

Modelo inicial de atención a la población beneficiaria

En un principio, la CNPOP enviaba la programación de los procesos a cada una de las 32 coordinaciones estatales y estas coordinaban la instalación de mesas de atención para la entrega de apoyos, en las que se daba atención a un promedio de 500 beneficiarias cada bimestre; en ellas se hacía entrega de los apoyos en efectivo y los recibos correspondientes. Asimismo, se brindaba información y las beneficiarias efectuaban trámites para mantenerse activas en el padrón correspondiente.

Desde su inicio, el POP sostiene la idea de que el capital social es un bien público y que la formación y el fortalecimiento de las redes sociales es una herramienta de fomento de ese bien público (Mir, Coronilla, Castro, Santillaes y Loyola, 2008). Así fue como se organizó la participación activa de ciertas beneficiarias (vocales), quienes son elegidas en asambleas comunitarias, como representantes de un grupo de beneficiarias; la red social del POP comenzó a fortalecerse en el sector rural, en donde operaba el programa y, en 2002, se crearon los comités de promoción comunitaria.[170]

Modelo de Operación por Zonas

Con la ampliación del POP a zonas urbanas, en 2005, se estableció un nuevo modelo de atención denominado Modelo de Operación por Zonas (MOZ), cuya estructura estaba formada por 130 zonas de atención. En cada una de ellas había un centro de atención y registro, desde el cual se programaba la instalación de 7,769 mesas de entrega de apoyos y 3,972 mesas de atención y servicios.

Bajo el modelo de comité de promoción comunitaria, se creó la figura de vocal de nutrición y se organizaron comités por colonias; en 2007 se organizaron las Mesas de Atención a Comités, que constituyeron el espacio de atención dirigido a las vocales, en el cual se les capacitaba y brindaba información y orientación para llevar a cabo sus actividades dentro del programa, entre ellas destacaba replicarlas con sus beneficiarias. La formación de dichas mesas llevó a la creación de una nueva figura operativa denominada responsable de capacitación comunitaria.

El MOZ constituyó un esquema operativo que dotó a la CNPOP de puntos activos de contacto con la población en el interior de los estados para acercar y mejorar la atención y servicios del programa a la población beneficiaria, fortalecer la presencia de este y fomentar un sentido de pertenencia en esa población.

Modelo de Atención Personalizada y Microzonas

En el marco del MOZ, en 2009, se implementó la estrategia del Modelo de Atención personalizada Oportunidades (MAPO) en torno a tres ejes: creación de microzonas de atención; creación de la figura operativa del responsable atención; y personalización de la

[170] Los comités de promoción comunitaria estaban integrados en un principio por dos vocales, una vocal de educación y una de salud, quienes también eran elegidas en asamblea comunitaria. Si el número de beneficiarias que integraban uno de estos comités lo justificaba, se elegía una vocal adicional de alimentación.

atención en tres vertientes: orientación, seguimiento y atención de trámites. El MAPO buscó mantener y mejorar los momentos y puntos de contacto cercanos con la población ante la bancarización y suspensión de las mesas de entrega de apoyos en las zonas urbanas.

En este marco se acercaron aún más las oficinas regionales del programa a la población, y se transformaron de centros de atención y registro a unidades de atención regional. Desde entonces, la figura de promotor social existe solo para la ejecución de procesos masivos; en su lugar, las funciones de atención a la población en el modelo de microzonas están a cargo de los responsables de atención, a quienes se les asigna un conjunto de grupos MAPO[171] en una microzona para la atención y el seguimiento de las beneficiarias. El responsable de capacitación comunitaria ha sido sustituido por una nueva figura denominada enlace de fortalecimiento comunitario, ya que ahora todas las beneficiarias, y no solo las vocales, reciben información sobre el programa directamente en las MAPO.

El personal operativo en campo es altamente valorado por su compromiso y entrega. Durante años se pensó que estos atributos eran resultado del diseño de los procesos operativos que se hace en las oficinas centrales de la Coordinación Nacional, pero, de forma más reciente, se acepta que este, deriva de la relación que establecen los operadores con la población beneficiaria, es decir, es reflejo de un compromiso social que no se sustenta en ninguna circunstancia con las poco favorables condiciones de trabajo en las que se les contrata.

Con la creación de Prospera desapareció la figura del coordinador del programa en las entidades federativas y, en su lugar, se creó la de delegado de Prospera. Este cambio le da una mayor presencia política al responsable del programa en los estados y fortalece los canales de concertación y negociación con las autoridades estatales y locales. Anteriormente, las directrices del programa bajaban de las direcciones generales en la CNPOP a cada una de las áreas o estructuras que las ejecutaban en los estados; ahora toda información y programación baja a través del delegado; con lo anterior, se rompió la relativa autonomía que tenían las distintas áreas en los estados y se empoderó la figura de la coordinación estatal.

2. LOS PRINCIPALES RETOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA

A lo largo de su funcionamiento, el programa ha enfrentado retos operativos relacionados tanto con el creciente número de beneficiarios y las dificultades geográficas para acceder a ellos como con la complejidad que reviste la implementación de una estrategia en que participan, de manera conjunta, distintas dependencias y órdenes de gobierno en los procesos de toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios a la población. Además, poco a poco se ha modificado el diseño y la sofisticación de los tipos de apoyos que entrega el POP a distintos grupos de beneficiarios. En este marco, a continuación, se analizan los principales retos operativos que enfrenta la CNPOP en la actualidad.

[171] Un grupo MAPO está constituido por 40 beneficiarias que asisten a una mesa de atención también denominada MAPO cada bimestre.

Integrar y dar mantenimiento al padrón de beneficiarios

Uno de los procesos clave del POP es la integración y actualización constante del padrón de beneficiarios, ya que la recepción de los apoyos monetarios por parte de las familias depende de la información que refleje ese padrón. A continuación, se analizan algunos de los principales retos en la materia:

Resolver los errores de inclusión y exclusión para mejorar la focalización

En el modelo de focalización de la población objetivo del programa y en la ENCASEH se definen las variables y los parámetros para determinar si una familia tiene las características socioeconómicas y demográficas para ser beneficiaria. Idealmente, el tamaño del error de inclusión o exclusión debería ser el error estadístico asociado al modelo. Sin embargo, existen retos operativos que pueden traducirse en errores que la CNPOP debe estar preparada para enfrentar.

En términos operativos, la focalización del programa depende, en última instancia, de la calidad del proceso de levantamiento de la ENCASEH, el cual, a su vez, obedece a la calidad de la capacitación de los encuestadores, su grado de entendimiento del instrumento (que es muy extenso), y que el tiempo destinado a su aplicación, de acuerdo con las metas operativas, sea correcto. El resultado también está condicionado a que el encuestado entienda las preguntas de manera adecuada. Así, el principal reto que enfrenta el programa es asegurar que el levantamiento de información para la incorporación se realice con altos estándares de calidad y mecanismos de supervisión apropiados.

El programa cuenta con mecanismos para corregir este tipo de errores: el proceso de verificación permanente de condiciones socioeconómicas que se hace por muestreo, o bien, por denuncia permite subsanar errores de inclusión. Los errores de exclusión que podrían deberse a errores de encuesta son más difíciles de atender, pero se ha implementado el mecanismo de atención a la demanda, proceso permanente para que la población registre su solicitud de ingreso al programa a fin de que se le encueste. En este escenario, el POP enfrenta el reto de generar procesos transparentes y sistemáticos de incorporación que, en vez de ser masivos, requieren ir a buscar a población específica.

Registrar corresponsabilidades

En la actualidad, coexisten tres mecanismos para la certificación de corresponsabilidades: formatos impresos, certificación por internet y confronta de padrones. En el caso de salud, el 50% de la cobertura se certifica por medios electrónicos. En educación se reportan distintos grados de avance: en educación media superior, la cobertura electrónica es del 100%; en educación básica, el 25% de los planteles utilizan formato impreso; el 39% realizan certificación electrónica por internet; y el 36% confrontan el padrón de becarios con el sistema escolar a través de la Clave Única de Registro de Población (CURP). De este modo, el principal reto que enfrenta el POP es incrementar la cobertura de la certificación electrónica tanto en salud como educación.

Realizar y registrar trámites de las beneficiarias

El personal operativo de la CNPOP dedica gran parte de su tiempo a brindar atención a la población beneficiaria que requiere hacer trámites para actualización de datos u otras solicitudes que se registran en fichas de atención, las cuales se reflejan en el padrón de beneficiarios e impactan en el cálculo de los apoyos del siguiente bimestre. De acuerdo con información obtenida en entrevistas, anualmente se procesan alrededor de cinco millones de trámites.

Vale la pena destacar algunos de los retos que enfrenta el POP para mejorar la calidad de los trámites: en primera instancia, dada la complejidad y el gran número de trámites que debe efectuar el personal operativo, es conveniente asegurar que reciba una capacitación oportuna y de calidad, en especial en contextos de alta rotación. Además, es tarea pendiente proveer al personal de campo de un aplicativo para que el registro de los trámites se haga en dispositivos móviles, que simplifican y agilizan la tarea. Otro factor clave para mejorar la calidad de los trámites es lograr que todos los beneficiarios del padrón tengan su CURP. Además, la CNPOP está habilitando la realización de trámites en la plataforma www.gob.mx, proceso que aún puede ampliarse y requiere consolidarse.[172]

Asegurar una eficaz atención cercana y de calidad

El programa se ha planteado a lo largo de su historia el desafío de mejorar de manera continua la calidad de la atención. Al respecto, se analizan tres grandes retos que siempre se enfrentan:

Mejorar la calidad de los servicios de entrega de apoyos

En el programa existen diversos medios para que las familias beneficiarias realicen el retiro de los apoyos.[173] Ya sea que los apoyos se retiren en un módulo temporal o fijo o en tiendas y sucursales bancarias, se presentan diversos retos para que los beneficiarios accedan a los recursos. Uno a destacar es la calidad de los servicios que presta el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) a la población Prospera, tanto en sus sucursales como en la red de cajeros automáticos. Diversos estudios[174] muestran que el nivel de satisfacción de las titulares[175] acerca de la atención del personal del Bansefi en ventanilla

[172] Personal de la CNPOP mencionó que trámites como reactivación de familia e integrantes y reposición de tarjeta están ya habilitados.
[173] De acuerdo con el Manual Operativo para la Entrega de Medios para el Retiro de Apoyos son:
1. Tarjeta de débito bancaria con chip. En esta modalidad, los recursos se depositan en una cuenta de ahorro asociada a una tarjeta de débito bancaria con chip; el titular acude al punto de entrega fijo o temporal a recoger sus apoyos a través de terminales de punto de venta; con la lectura de su huella digital se identifica que está contenida en su tarjeta. Asimismo, en esta modalidad se realiza la dispersión de apoyos a las cuentas bancarias de las familias beneficiarias bajo el esquema de apoyos Sin Hambre, los cuales deberán ser canjeados en las tiendas Diconsa (fija o móvil) por productos alimenticios autorizados.
2. Tarjeta de débito bancaria con chip. En esta modalidad, los recursos se depositan en una cuenta de ahorro asociada a una tarjeta de débito bancaria con chip; el titular retira sus apoyos a través de la red bancaria, en cajeros automáticos, tienda de autoservicio autorizadas o sucursal bancaria.
[174] Ver la evaluación de la gestión operativa del Programa Integral de Inclusión Financiera realizada por Spectron.
[175] En el caso del piloto del nuevo esquema de entrega de becas educativas, los estudiantes de educación media superior manifiestan también poca satisfacción con la calidad de la atención del Bansefi.

es bajo: no reciben buen trato y son largos los tiempos de espera. Además, la red de sucursales y cajeros es insuficiente y, en muchas ocasiones, no es posible retirar el dinero, por lo que tienen que acudir a cajeros de otros bancos e incurrir en gastos por concepto de comisiones, transporte e invertir tiempo adicional. En ese sentido, existe el reto de incrementar la calidad de la atención en materia de retiro de apoyos, ya sea a través de acuerdos y acciones a realizar por el Bansefi o explorando otras alternativas para la dispersión de los apoyos.

Innovar para atender las necesidades específicas de distintos ámbitos y grupos de población al tiempo que se escala la intervención

Otro reto que el programa ha enfrentado, con distintos grados de éxito, es el de brindar atención diferenciada a grupos de población que así lo requieren, al mismo tiempo que la escala de la intervención crece.

Una innovación que merece citarse son las acciones para adaptar la atención a necesidades de la población indígena, ante la evidencia de que la calidad de la atención y los resultados del programa en esta población eran relativamente menores, debido a barreras lingüísticas y culturales (Mir, et.al., 2008). Si bien se registran esfuerzos de atención en lengua indígena desde 2012, es solo a partir de 2016 que se puso en práctica una estrategia de atención a población parlante de lengua indígena, articulada con los principales procesos y la lógica operativa de la CNPOP.

Con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se realiza un proceso de microzonificación de población indígena por lengua. Esta información deriva de encuestas del programa y levantamientos *ad hoc*. Como resultado, se conformaron 325 microzonas que atienden a 1.3 millones de familias (aunque no todas son hablantes de lengua indígena). Además, se creó la figura y certificación del responsable de atención a población indígena. También se plantearon indicadores de resultados de la estrategia: incremento en el número de reactivaciones, disminución de baja por incumplimiento de corresponsabilidad, aumento del padrón de becarios y en el número de trámites. Al respecto, el programa aún enfrenta el reto de valorar la eficacia de la estrategia y consolidar los procesos operativos y la alianza con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para priorizar población.

El programa se plantea ahora innovaciones que permitirían ofrecer a la población “apoyos a la medida” tanto relacionados con los objetivos del programa como con los de otros programas sociales. Personal entrevistado en este estudio manifestó que durante la actual administración se han piloteado un gran número de innovaciones, lo cual se considera un acierto para buscar la mejora de los niveles de bienestar de la población beneficiaria. Sin embargo, los pilotos estresan a la estructura operativa, ya que esta lleva a cabo los nuevos procesos en detrimento de las metas y los objetivos centrales.

En este sentido, la CNPOP enfrenta el reto de efectuar, con base en la información derivada de sus distintos sistemas de información y de monitoreo y evaluación, una adecuada planeación estratégica del programa en el marco de la política de desarrollo social, y

delimitar sus funciones y alcances; esto, para definir las prioridades y, en función de ellas, las innovaciones a pilotear. Estas últimas requieren, además de un diseño y objetivos claros, el desarrollo, elaboración de presupuesto e implementación de procesos que faciliten identificar, dentro del padrón de beneficiarios, a la población con las características específicas y diseñar mecanismos adaptados para su atención, articulados adecuadamente con la operación normal de la CNPOP.

Así, un área de oportunidad es explotar la gran cantidad de información del padrón para el análisis de la situación de las personas beneficiarias y la mejora del POP. No obstante, estas acciones de "minería de datos" no se concretan debido a la reducida estructura que la Coordinación Nacional tiene a cargo de estas funciones y porque se necesitan tecnologías más avanzadas con las que no cuenta Prospera. En síntesis, el reto actual está en lograr concebir intervenciones e implementar procesos operativos que permitan hilar fino en población con características específicas que puedan beneficiarse de nuevas intervenciones.

Cabe destacar la capacidad por parte de la CNPOP para aumentar la escala de la operación, al pasar en veinte años de 300,000 a 6.5 millones de familias en todos los municipios del país. Al respecto, el programa levantó un padrón base de familias a incorporar que ahora alcanza las 800,000, de las cuales se podrán incorporar 400,000 por los espacios disponibles. De acuerdo con personal de la CNPOP entrevistado, "no tener una estructura funcional y orgánica amarrada es una ventaja para tener flexibilidad para crear estructuras en términos de operación", por lo que este escalamiento masivo podría realizarse en principio sin mayor dificultad operativa. En cambio, la realización de procesos para buscar a una persona o familia en específico, en el marco de la nueva incorporación por atención a la demanda antes mencionada, o bien, para entregar apoyos destinados a población con características específicas, es un nuevo reto que el programa deberá enfrentar.

Entre los desafíos para el escalamiento de la intervención, se encuentran contar con los recursos necesarios para entregar los subsidios y ampliar la estructura operativa. Una tarea pendiente es la cuantificación precisa de los costos operativos totales de atención por familia, la definición de un estándar de calidad de la atención y, con base en ello, la estimación de necesidades de gasto operativo.[176] De acuerdo con información obtenida en entrevistas, el volumen de operaciones ha crecido a una tasa mayor que el presupuesto destinado a estas. Esto, aunado a las acciones operativas no previstas que se analizan a continuación, compromete la calidad de la atención y genera presión en la estructura operativa.

Contar con personal de campo adecuado, suficiente y enfocado en la operación del programa

[176] En entrevistas se encontró que, si bien el porcentaje del presupuesto que se destina al gasto operativo está definido en las reglas de operación del programa, la cuantificación de los costos unitarios de atención es compleja, ya que no se concentran únicamente en la Dirección General de Atención y Operación, sino que también otras áreas tienen figuras operativas y procesos en campo.

En general, las evaluaciones del POP dan cuenta del logro de resultados y la eficacia operativa de la CNPOP. Esta es capaz de llevar a cabo procesos masivos de incorporación, entrega de apoyos y atención a las beneficiarias en distintos espacios (mesas) o ventanillas (unidades de atención regional) para trámites e información. El contacto directo con la población se establece a través de estos procesos y depende, en última instancia, del quehacer de los operadores de campo de la CNPOP. Actualmente, hay 1,768 responsables de atención, 325 responsables de atención a población indígena y 600 operadores temporales, además del personal de las unidades de atención regional y las delegaciones estatales.

El logro de resultados del programa depende, en gran medida, de la actuación de estos operadores de campo, ya que son los responsables de la microimplementación; de ahí que un reto constante sea contar con suficiente personal comprometido, con el perfil y la capacitación adecuada. En este sentido, la CNPOP enfrenta el problema de una alta rotación del personal: de acuerdo con análisis realizados por la propia Coordinación Nacional, la rotación en Prospera alcanza el 13%, mientras que en la Sedesol asciende al 10% y la media nacional es del 7%. En este marco, los esfuerzos de capacitación del personal resultan insuficientes.

Los altos niveles de rotación se deben, entre otros factores, a: a) menores sueldos a los que ofrecen otros programas. Los sueldos netos mensuales ascienden a 6,200 pesos para un promotor social, 7,800 pesos para un responsable de atención y 10,000 pesos para un responsable de atención para población indígena. No es raro que al personal, reputado de estar bien calificado, le ofrezcan mejores sueldos y condiciones en otros programas; b) los riesgos laborales han crecido, en especial por las condiciones de violencia e inseguridad y el personal operativo es contratado por honorarios asimilados, que no tienen aparejado ningún beneficio o prestación de seguridad social; c) deficiencias en el cálculo, por unidades de atención regional, de recursos necesarios para pasajes y viáticos del personal de campo, quienes deben incurrir en gastos con recursos propios, o bien, trabajar en condiciones desfavorables. En este mismo sentido, un tema adicional es la insuficiencia de vehículos y la imposibilidad de asignarlos al personal de campo, dadas sus condiciones contractuales; d) durante la actual administración se fortaleció el papel de los delegados estatales del programa, quienes ahora están facultados para tomar decisiones sobre el personal sin que existan contrapesos o controles por parte de la CNPOP, lo que, de acuerdo con actores entrevistados, se ha traducido en más cambios de personal en las entidades federativas.

Para lograr una atención de calidad, el reto para la CNPOP es asegurar que las responsabilidades del personal estén definidas y monitoreadas con claridad, que sus productividades estén adecuadamente calculadas, que cuenten con los recursos materiales suficientes y oportunos para realizarlas, y que se lleven a cabo procesos continuos de capacitación y supervisión de su trabajo.

En la práctica, dada la eficacia probada y el gran alcance de la estructura operativa de la Coordinación Nacional, distintas instancias piden su apoyo (por mencionar algunas, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Conafe,

Secretaría de Energía) para lograr sus respectivas metas. Así, los responsables de atención están saturados de otras acciones que les impiden dar un seguimiento personalizado y, por tanto, comprometen la calidad de la atención y el logro de su objetivo central.

Si bien estas acciones pueden ser benéficas para la población, un reto que enfrenta el programa es lograr que su personal se utilice exclusivamente para las tareas previstas y que sus recursos operativos sean usados para los fines de la CNPOP. La estructura efectúa estas actividades además o en vez de las funciones para las que fue prevista.[177] En caso de que se defina que la CNPOP deberá encargarse de este tipo de acciones adicionales, el reto será incorporarlas a la planeación y el diseño de los procesos, estructura y presupuesto operativo, sin menoscabo de las tareas y los objetivos centrales de la Coordinación Nacional.

Lograr una efectiva articulación con otros programas en el marco del componente de vinculación

Ya en 1999 los lineamientos generales de operación de Progresa preveían la necesidad de articular sus acciones con las de otros programas de desarrollo social (Progresa, 1999a) para que la población beneficiaria accediera, entre otros aspectos, a "… empleos productivos y servicios sociales esenciales". Sin embargo, desde 2014, con la transformación del programa en Prospera,[178] se amplió su objeto y se incluyó un componente para la generación de ingresos y acceso a los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

A diferencia del diseño de los componentes de salud, educación y alimentación del POP, para los cuales se destinaron recursos presupuestarios etiquetados desde su concepción, el componente de vinculación se plantea como una estrategia en la que se articulan esfuerzos con otras dependencias, programas y sus respectivos presupuestos para atender a la población de Prospera que lo solicite.[179] Así, tras la creación de Prospera en 2014, en las reglas de operación de los programas de las dependencias participantes en la estrategia de vinculación[180] se determinó que estos deberían brindar atención preferente a la población del POP. Además, al igual que para los demás componentes del programa, se creó un subcomité técnico denominado de empleo, ingreso y ahorro, mediante el cual se da impulso y seguimiento periódico a esta estrategia de vinculación.

Si bien lo anterior permitió institucionalizar normativamente la estrategia, en la práctica se han enfrentado distintos retos para la efectiva vinculación de la población beneficiaria del POP con cada uno de los 15 programas. Más allá de lo establecido en las reglas de

[177] Por ejemplo, la estructura de la CNPOP apoyó en la afiliación y renovación de cuatro millones de beneficiarios de Prospera al Seguro Popular; la entrega de estufas ecológicas de la Secretaría de Energía; la búsqueda de familias para el levantamiento de encuestas, por ejemplo, la Encuesta de Evaluación Rural (ENCEL), entre otras acciones, en apoyo a distintas dependencias o procesos, sin que medie una transferencia de gasto operativo.
[178] Decreto Prospera 2014.
[179] Es importante destacar que, a diferencia de los componentes de salud, educación y alimentación, que son obligatorios para los beneficiarios, el de vinculación opera a la demanda y no genera una corresponsabilidad.
[180] Secretarías de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y del Trabajo y Previsión Social.

operación de los distintos programas, la CNPOP ha probado e implementado diferentes mecanismos operativos y ha alcanzado grados de avance diferenciados en cada una de las inclusiones que conforman el componente de vinculación.

Inclusión financiera

La inclusión financiera se ha trabajado sobre todo entre el Bansefi y la Dirección General de Padrón y Liquidación de Prospera. En ese marco se ha logrado incorporar a dos millones de familias al Programa Integral de Inclusión Financiera, con lo que pueden acceder a créditos al consumo, cuentas de ahorro programado y a otros créditos, así como contar con un seguro de vida. En las mesas de atención a cargo de la CNPOP, cada bimestre se brinda información a las titulares en materia de inclusión financiera para complementar y fortalecer las actividades del Bansefi. Además, desde la Dirección General de Coordinación y Vinculación se han buscado otras alianzas y convenios para el fomento de la cultura y educación financiera entre los jóvenes.[181]

Además de la ampliación de la cobertura del Programa Integral de Inclusión Financiera, en esta materia se enfrenta el reto de elevar la calidad de los servicios. Asimismo, es tarea pendiente evaluar la pertinencia del diseño y los resultados de la estrategia en la calidad de vida de los beneficiarios de Prospera y mejorar la estrategia de implementación a la luz de estos.

Inclusión laboral

Prospera se vincula formalmente con el Servicio Nacional de Empleo (SNE), en especial con los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo del Programa de Apoyo al Empleo. Se han explorado diversos mecanismos para esta vinculación: por un lado, en 2017, el SNE brindó capacitación en línea en habilidades transversales a 73 jóvenes en tres entidades federativas y se espera que, en 2018, participen 10 estados. El SNE propone los cursos y las vacantes disponibles y la CNPOP los promueve entre la población beneficiaria. Por otro lado, la CNPOP ha detonado procesos para identificar las necesidades de capacitación de su población beneficiaria a través de la figura estatal del Enlace de Inclusión Productiva y Laboral[182] y solicitar al SNE llevar a cabo cursos en función de la demanda de grupos de beneficiarias. Un logro para destacar es la negociación con el sector salud para que la corresponsabilidad de salud se cumpla con la afiliación al IMSS de beneficiarios que acceden a un empleo.

En números, los resultados han sido limitados. Al respecto es importante destacar que los recursos de este programa se operan a través de los gobiernos estatales, por lo que, si bien se han obtenido resultados mediante negociaciones directas con oficinas centrales, el reto

[181] Se cuenta con un convenio con la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros para trabajar con 200 jóvenes en la Ciudad de México.
[182] Esta figura estatal se crea en el marco del pilar de vinculación, y la Dirección General de Coordinación y Vinculación coordina su trabajo desde oficinas centrales.

es lograr que los SNE estatales dirijan o etiqueten los recursos y realicen procesos que se enfoquen con prioridad a la población de Prospera.

Inclusión productiva

La problemática que presenta la inclusión productiva, al igual que la laboral, es que se opera con recursos de los 14 programas de fomento productivo con que se vincula en las reglas de operación. En este marco, el POP ha probado diversas estrategias; entre las acciones para la inclusión productiva, se encuentran el programa piloto de Territorios Productivos, el Programa de Inclusión Productiva Rural y el proyecto De la Mano con Prospera. Además de estas, la CNPOP desplegó acciones en el marco de la denominada "operación tradicional", y creó la figura del enlace de inclusión productiva y laboral para identificar beneficiarios interesados en el desarrollo de un proyecto productivo, canalizarlos a los distintos programas según su perfil para gestionar el recurso, apoyar en la elaboración de los proyectos y dar seguimiento.

A diferencia de la operación habitual del programa que se concentra en la Dirección General de Atención y Operación, las acciones de inclusión productiva han estado a cargo de las Direcciones Generales de Coordinación y Vinculación y de Planeación y Seguimiento. Esto tiene sentido si se considera que los programas pilotos han permitido probar estrategias y modelos distintos. De todo lo anterior, se derivan importantes aprendizajes que se resumen en el modelo integral de inclusión Productiva de Prospera elaborado con el apoyo del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Sin embargo, el reto es que los procesos y las acciones como las mencionadas se institucionalicen e integren a la operación.

Inclusión social

Finalmente, en el marco de la inclusión social se han emprendido diversas acciones para que los beneficiarios del programa accedan a bienes y servicios que mejoren sus niveles de bienestar. Por un lado, se hicieron acercamientos con los programas vinculados al POP por reglas de operación y, por otro, se buscaron alianzas y colaboraciones con otras instancias públicas, sociales y privadas.

Una limitante importante para que la población de Prospera acepte participar en otros programas es la percepción de que acceder a otros apoyos implica perder el de Prospera. En ese sentido, se ha avanzado eliminando de la normativa de diversos programas la cláusula que restringía a la recepción de un solo apoyo. En los últimos cuatro años se han logrado convenios, por ejemplo, con Liconsa, para que la población pueda acceder a los dos apoyos de ocho programas. Un reto operativo es comunicar de forma adecuada a las familias beneficiarias que el acceso a recursos de otros programas no pone en riesgo su continuidad en Prospera.

En resumen, es importante destacar que los resultados hasta la fecha en el componente de vinculación han dependido más de negociaciones puntuales y oportunidades identificadas que de procesos y mecanismos institucionalizados. Se han probado distintas alternativas

de intervención con niveles de resultados diferentes en cada caso, y han dejado experiencias y lecciones aprendidas sobre las cuales será posible avanzar en la mejora del diseño, implementación y seguimiento del componente. Un reto fundamental es lograr que el componente alcance un periodo de perfeccionamiento y maduración en su diseño y operación suficiente, antes de la valoración de su pertinencia y sus resultados.

Otro reto es lograr que programas de dependencias distintas a la Sedesol, que no tienen como destinatario exclusivo a la población en situación de pobreza, tengan los presupuestos y procesos operativos para priorizar el destino de sus recursos a este grupo poblacional, en algunos casos incluso por encima de lo que sus mandatos y reglas de operación establecen. Por parte de Prospera, este reto operativo se traduce en identificar, de entre su población atendida, a los beneficiarios que en concreto cumplen con el perfil, características y requisitos de los distintos programas para lograr una vinculación mejor focalizada y efectiva. Para las dependencias en su conjunto, el reto es llegar a acuerdos para una articulación efectiva, quizá mediante proyectos específicos y focalizados.

Blindar el programa

Una condición necesaria para el logro de los resultados esperados por el POP es asegurar que se brinde la atención en tiempo y forma a beneficiarios adecuadamente seleccionados con base en los criterios socioeconómicos diseñados para tal efecto; es decir, se requiere que la CNPOP y sus socios logren los resultados esperados de la operación, atendiendo y entregando los bienes y servicios previstos a la población. Para ello, un factor clave, que es un reto constante, es asegurar, como manifiesta un actor entrevistado, el blindaje financiero, político y jurídico del programa y todos sus componentes.

Blindaje financiero

El reto del blindaje financiero se presenta en distintos niveles. En primera instancia, asegurar la continuidad y disponibilidad de presupuestos suficientes para brindar una atención de calidad al conjunto de beneficiarios, tanto en la CNP como en los socios a nivel central y estatal. En segunda instancia, y en especial, dado el gran número de ejecutores de gasto debido a la complejidad operativa y la descentralización de los servicios de salud y educación, mantener y fortalecer los esquemas de seguimiento, supervisión y auditoría del ejercicio de los recursos asignados a esas instancias en el ámbito estatal, como mecanismo para asegurar que su uso es consistente con los objetivos del POP.

Blindaje político

En materia de blindaje político, un reto constante es proteger al programa de su uso para fines políticos en el orden federal, estatal e incluso municipal. Este blindaje reviste especial importancia y se realizan acciones operativas *exprofeso* durante los procesos electorales. Sin embargo, asegurar que el programa no se utilice con fines políticos, aun en periodos no electorales, es una tarea continua que requiere atención. En ese sentido, un aspecto clave del diseño del programa que lo blinda políticamente es la definición desde áreas centrales

de los municipios y las comunidades susceptibles de incorporación y atención. Asegurar que esas definiciones se toman con base en criterios técnicos, objetivos y transparentes es un reto, en particular ante el cambio en el proceso, que ahora es por atención a la demanda de la población y por los cambios de administración.

Otro desafío para el programa es su manejo político a nivel municipal. Si bien las reglas de operación norman las atribuciones y los alcances del enlace municipal, los incentivos de este actor para hacer un uso político del programa y de sus beneficiarias en lo local es un riesgo constante que demanda atención por parte de las estructuras estatales y regionales del POP. De acuerdo con la información obtenida en entrevistas, la presencia de los responsables de atención en los municipios y la formalización de la figura de enlace municipal en las reglas de operación han permitido acotar de manera adecuada el papel de los municipios; sin embargo, es un reto constante ante cada cambio de administración en ese orden de gobierno.

Blindaje jurídico

El blindaje jurídico del programa se refiere a la institucionalización de los procesos y el aprovechamiento de la información disponible. Una preocupación al respecto manifestada por los actores entrevistados es que la experiencia y el aprendizaje acumulados por el programa, por ejemplo, en experiencias piloto de innovaciones en los distintos sectores, con resultados ya probados, que aún no se han traducido en estrategias implementadas y formalizadas normativamente, se pierdan ante un cambio de administración. Otro reto a destacar es el dar uso a la información disponible sobre familias identificadas susceptibles de incorporarse al programa. Por último, algunos actores entrevistados expresaron el reto de lograr consolidar y fortalecer, en particular en los sectores de salud y educación, los esquemas de supervisión y de auditorías provenientes de la Federación a los ejecutores de gasto a nivel estatal para blindar el programa y, así, fomentar la adecuada y transparente aplicación de los recursos.

3. LECCIONES APRENDIDAS

Muchas son las lecciones que se pueden aprovechar en la implementación de otros programas derivadas de la experiencia del POP a lo largo de veinte años de operación. A continuación, se mencionan las principales lecciones asociadas a los temas tratados a lo largo de este capítulo.

Contar con objetivos de política claros y consistentes

Un factor clave para lograr una adecuada implementación de las políticas públicas es tener claridad en cuanto a los objetivos de una intervención. Desde su diseño, el POP se fundamentó en una teoría del cambio identificada con claridad mediante un diagnóstico que dio sustento al planteamiento de invertir en capital humano para abatir las causales de la pobreza. Lo anterior sentó las bases para que cada acción, actividad y procedimiento que se desarrolló durante el diseño o la operación del programa se apoyara en un estudio o

análisis previos. De la misma manera, carecer de ese tipo de información (una clara teoría del cambio y un análisis de involucrados como sustento) explica, en parte, las dificultades que se han enfrentado para la puesta en marcha del nuevo componente de vinculación.

Formalizar la coordinación interinstitucional

Actores que participaron en el diseño y durante la primera etapa de implementación del POP coinciden en que hubiera sido poco probable que, después del cambio de gobierno en 2000, prevalecieran las condiciones para garantizar en lo mínimo el funcionamiento de un programa de esta magnitud, ya que el cambio de gobierno se reflejó en la generación de nuevos equilibrios políticos que redujeron el margen de maniobra del titular del Ejecutivo federal. El apoyo institucional, desde el más alto nivel de decisión del gobierno federal, fue elemental para lograr la implementación del POP en su primera etapa, en el marco de una compleja coordinación interinstitucional que se dio en dos vías: una de orden vertical con los estados y municipios, y la otra horizontal entre las dependencias socias del programa.

Una práctica esencial ha sido organizar e institucionalizar desde los inicios del programa la coordinación interinstitucional e intergubernamental. La creación del Consejo y el Comité Técnico, además de los subcomités sectoriales a nivel nacional y estatal, fue un primer acierto. Ante el crecimiento de la cobertura del programa, con la misma lógica se ha formalizado la creación de subcomités regionales y han nacido nuevos subcomités, como el Subcomité Técnico de Empleo, Ingresos y Ahorro, lo que da cuenta de los cambios al diseño del programa. Finalmente, es de destacar la evolución formal de la figura del enlace a escala municipal.

Institucionalizar y normar la operación

Al mismo tiempo que se tomó la decisión de crear Progresa, se presentó el reto de apoyarse en mecanismos institucionales adecuados para garantizar su desarrollo. La creación de la CNPOP fue un acierto que facilitó la institucionalización del programa. En paralelo, desde la etapa de diseño se dotó de especialistas en distintas disciplinas para elaborar los procesos operativos y, durante la implementación, se logró la permanencia de esos especialistas como responsables de Progresa en áreas críticas en la CNPOP; esto contribuyó a documentar e institucionalizar la gestión hasta contar con procesos documentados y crear un entorno institucional orientado a la mejora continua.

Además, dada la complejidad operativa del programa, se reconoce la relevancia de que los procesos se definan centralmente en la CNPOP, lo que ha permitido que estos se ejecuten de forma homogénea en todo el territorio nacional, y se asignen recursos presupuestarios para cada proceso y en cada lugar.

Diseñar un padrón de beneficiarios orientado a resultados

La definición clara del problema y de las características de la población que se buscaba apoyar con el POP permitió, en un primer momento, calcular el índice de marginación por localidad y establecer parámetros para el registro y la cuantificación de la población potencial y la población objetivo, además de fortalecer los mecanismos de focalización. Una

de las principales lecciones aprendidas es la importancia de crear, desde un inicio, un padrón de beneficiarios bajo el principio de unicidad y contar con el registro histórico de todas las familias y personas que han estado afiliadas a un programa. El padrón es una herramienta muy poderosa para que, mediante la explotación de la información, se pueda hacer un análisis preciso de los resultados del programa. Idealmente, un padrón de beneficiarios con estas particularidades debe partir de identificar a la población con base en su CURP, aunque en el POP no fue posible, porque en 1997 estaba en proceso de consolidación esta política de identificador único de la población.

Flexibilizar las estructuras operativas y ofrecer empleos de calidad

La adaptabilidad de la estructura operativa del POP en un entorno cambiante ha sido una de sus fortalezas. Esto ha sido posible, en gran medida, porque la operación en campo no se ha encasillado en una estructura orgánica, con plazas y actividades rígidamente definidas. Así, el personal de campo contratado, en su gran mayoría por honorarios asimilados a salarios, ha podido ser asignado en distintas cantidades y a diversas actividades en función de los procesos operativos que se requieren en un momento específico. Una lección que ha aprendido el programa al respecto es que es muy costoso que este esquema de contratación se implemente en detrimento de las condiciones laborales del personal. En las condiciones actuales, los operadores de Prospera no gozan de prestaciones, no tienen seguridad social ni cuentan con algún mecanismo de protección a la salud. El índice de rotación del personal en Prospera es más alto que la media nacional y que en otros programas sociales.

Focalizar el uso de la estructura en los fines del programa

Un programa puede ser víctima de su propio éxito. La eficacia operativa del POP se ha traducido en que se use a la estructura para realizar acciones y alcanzar objetivos de otras instituciones o programas en detrimento de la calidad de la operación y atención a los beneficiarios del POP; si bien esas acciones pueden beneficiar a la población, el costo es, inevitablemente, la reducción de la calidad de la atención que la estructura brinda con los fines del POP.

En este sentido, la principal lección aprendida es que estresar las estructuras con procesos, dispositivos y acciones no incluidos en la programación y el presupuesto de acciones operativas repercute de modo negativo en la calidad de la atención que se brinda a la población beneficiaria del programa y, por tanto, en sus resultados.

Sistematizar y automatizar procesos siempre que sea posible

La incorporación de tecnologías en el POP ha permitido avances en la operación de manera sistemática. Tanto el uso de plataformas robustas para la construcción del padrón de beneficiarios, el sistema de seguimiento operativo, los sistemas de información geográfica, como el uso de dispositivos móviles para agilizar distintas etapas de la operación son prueba de ello. Una lección aprendida al respecto es que la automatización de los procesos debe realizarse en torno a la estrategia central, o bien, “el negocio” de una intervención.

Así, los sistemas han de diseñarse y articularse en función de los objetivos y metas del programa y no con una lógica informática.

Diseñar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación orientados a resultados desde el inicio

Poseer mecanismos para valorar el avance en la implementación del programa, así como diseñar indicadores para medir si se están alcanzando los resultados y realizar las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación en forma sistemática, es parte de una cultura de mejora continua, que se considera indispensable para la consolidación de un programa. Así, una lección que arroja la operación del programa es que toda definición del diseño, por ejemplo, criterios de focalización, debe traducirse en procesos operativos que aseguren que se contará con información de calidad para la toma de decisiones. A su vez, debe monitorearse cada proceso operativo a la luz de los resultados que se esperan; es decir, tanto el sistema de monitoreo como el de evaluación deben diseñarse con una orientación hacia resultados.

4. CONCLUSIONES GENERALES

La teoría de la implementación, en especial el enfoque *top-down*, prescribe para un adecuado funcionamiento el contar con objetivos de política claros y consistentes. Si bien estas definiciones son parte de la etapa de formulación, son condición necesaria para una implementación correcta y, en el caso del POP, este fue, acertadamente, el punto de partida para la operación.

Este enfoque también considera que es necesario asegurar que la implementación la realice una agencia que simpatiza con los objetivos de política. Así, la creación de la CNPOP ha ayudado a un desarrollo continuo e institucionalizado a través de un esquema operativo orientado al logro de los objetivos del programa.

Otro factor que la teoría considera relevante es minimizar el número de actores involucrados. La planeación operativa se lleva a cabo de manera centralizada y se ejecuta por las delegaciones estatales y unidades de atención regional dependientes de la misma CNPOP. Con ello se cumple a cabalidad con la condición de limitar el número de actores involucrados en la implementación.

Una de las principales críticas a este enfoque es que considera la implementación solo como un proceso administrativo de ejecución e ignora la *expertise* de los implementadores locales como un factor determinante, incluso los ve como impedimentos a una adecuada operación. Por el contrario, la perspectiva *bottom up* (de abajo arriba) que coloca al centro el papel de los implementadores locales y su comportamiento, parece explicar mejor la reciente decisión de empoderar a las delegaciones estatales del POP para la toma de decisiones operativas. En ese mismo sentido, si bien es verdad que el programa ha planeado y ejecutado la operación con una lógica *top down*, tomando definiciones desde el centro, es innegable que el perfil, las condiciones de trabajo, la capacidad y el nivel de

compromiso del personal operativo son determinantes de la calidad y los resultados de la implementación.

Por lo anterior, hay que destacar que el estudio presentado se ha acotado al análisis del quehacer de la CNPOP en su conjunto y desde un enfoque de estrategia nacional. Así, una futura línea de investigación podría ser la implementación desde el contexto de las delegaciones estatales del programa. En ese marco, podrían identificarse con mayor claridad elementos del enfoque *bottom up* que inciden en la puesta en práctica del POP.

Otras líneas de investigación de interés son las relacionadas con la implementación del POP desde el punto de vista de los sectores salud y educación. El hecho de que estos servicios se presten de forma descentralizada, a diferencia de los de la CNPOP, tiene implicaciones importantes en cuanto a la orientación y los mecanismos de implementación y control de estos componentes del POP.

Por último, en el marco de la gestión para resultados, se considera que la generación de la información mediante sistemas de monitoreo y evaluación es un elemento clave para el logro de objetivos. En ese sentido, el POP se dotó centralmente y desde su inicio de mecanismos para la generación de insumos de información a fin de retroalimentar la toma de decisiones basada en evidencia tanto en aspectos de gestión operativa como de logro de resultados estratégicos. Esto, en gran medida, explica la mejora continua, la permanencia y la consolidación operativa del POP.

La focalización: surgimiento, evolución y retos

Mónica E. Orozco
Celia Hubert

Semblanza de los autores:
Mónica E. Orozco es maestra en Estadística por la Universidad de Chicago. Es directora de Genders, AC. Entre 1997 y 2003 trabajó en el POP como coordinadora de asesores y directora general de Planeación, Evaluación y Seguimiento. Asimismo, en 2018, coordinó los estudios de largo plazo del programa por parte del Banco Mundial. Celia Hubert es doctora en Sociología con especialidad en Demografía por la Universidad de Texas en Austin. Es Catedrática Conacyt en el Instituto Nacional de Salud Pública. Entre 1999 y 2003, fue jefa de departamento, subdirectora y directora de Seguimiento del POP.

Nota de las autoras: Agradecemos las entrevistas concedidas y la información proporcionada por Damián Rosales, José Solís, Josué Vargas, Laura Dávila, Humberto Soto y Nora Jaimes, quienes, en distintos momentos, han tenido a su cargo procesos relacionados con la focalización del POP y de otros programas sociales.

Citación sugerida:
Orozco, Mónica E. y Hubert, Celia (2019). La focalización: surgimiento, evolución y retos. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

En la segunda mitad de la década de los noventa, antes de la implementación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), México se encontraba en la coyuntura de la crisis económica de 1994-1995 y ante los retos de la apertura de la economía nacional en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Las políticas y los programas de seguridad y protección social puestos en marcha en la segunda mitad del siglo XX resultaban insuficientes para atender a la población en condiciones de pobreza; en particular, en un escenario en el que el gasto social estaba restringido en sumo grado, era necesario establecer mecanismos para dirigir los recursos con eficiencia y progresividad.

Aunque algunos programas sociales buscaban dirigir sus apoyos hacia segmentos específicos de la población en condiciones de pobreza, los mecanismos de asignación de subsidios no obedecían, propiamente, a criterios de focalización (Yaschine & Orozco, 2010). México no contaba en aquel entonces con una medición oficial de pobreza, mucho menos con un mapa territorial para ubicar a la población con mayores carencias de las zonas de mayor aislamiento y marginación. No obstante, se tenían mediciones de pobreza desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), así como por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), (Sedesol, 2002). Ambas metodologías se basan en la comparación del ingreso per cápita de los hogares con el costo de una canasta básica.

Focalizar los apoyos y programas sociales involucra al menos cuatro tipos de consideraciones: conceptuales, técnicas, operativas y presupuestarias. Con estas consideraciones, la focalización parte del reconocimiento de las desigualdades sociales y económicas, el interés de atender con prioridad a la población que vive en condiciones de pobreza y el reconocimiento de que existen restricciones en el presupuesto disponible para el gasto social. Tomando en cuenta estas consideraciones, incluso un esquema de protección universal requiere acciones focalizadas para la implementación gradual de su cobertura o para garantizar el acceso de la población más necesitada a bienes y servicios en igualdad de condiciones.

En el caso del Progresa-Oportunidades-Prospera (POP), las consideraciones conceptuales de la focalización partieron de una visión multidimensional de la pobreza y la integralidad del programa en las dimensiones de la educación, la salud y la alimentación. Esta fue la base para identificar a la población en condiciones de pobreza a través de diversos factores, más allá del ingreso. El documento fundacional del programa la caracterizó a través de múltiples dimensiones que incluyen: elevadas tasas morbi-mortalidad infantil e inasistencia escolar a nivel de la educación básica y media superior; acceso limitado a los servicios públicos de salud; alimentación precaria; demanda insatisfecha de métodos de anticoncepción; y otras dimensiones altamente correlacionadas que, al interactuar, limitan el desarrollo de capacidades e incrementan las vulnerabilidades de las personas y producen un círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza (Progresa, 1997).

El objetivo del mecanismo de focalización fue identificar a la población en condiciones de pobreza a partir de este conjunto de indicadores estratégicos (Hernández, Gómez de León y Vázquez, 1999). De esta manera, la focalización ha sido el instrumento para identificar y dar prioridad a la atención de la población que enfrenta estas problemáticas específicas.

Por su parte, la consideración técnica de la focalización involucra el conjunto de herramientas estadísticas y de información que se utilizan para relacionar el concepto de pobreza con su medición, propiamente, y con la identificación de hogares y personas que la enfrentan. Para responder a la problemática y cumplir los objetivos que se fijó el POP, fue requisito contar con una medida de pobreza. Una vez que se estableció un criterio de medición, la focalización permitió pasar de una estimación agregada a identificar de manera individual a los potenciales receptores de los apoyos.

Para ello, se definieron las necesidades mínimas de información y una metodología estadística para valorar las condiciones socioeconómicas de los hogares. A través de la focalización, se obtuvo un criterio estandarizado para buscar en forma proactiva a la población que no tiene posibilidades de acceder a bienes o servicios públicos que, en teoría, son de acceso universal, pero que en la práctica pueden serles inalcanzables.

Como parte del enfoque técnico, se puso especial atención en que identificar a la población basándose únicamente en el ingreso podría dejar fuera aspectos estructurales y complejos de la pobreza que este indicador por sí solo no puede captar. Tales aspectos se ejemplifican con la existencia de índices de dependencia elevados; la falta de acceso a la seguridad social; el trabajo infantil, que puede incrementar el ingreso del hogar a costa de reducir las oportunidades de desarrollo de niñas, niños y adolescentes que abandonan la escuela; o las limitaciones en el acceso a servicios sociales básicos. Estos y otros factores reflejan la heterogeneidad de la pobreza y la vulnerabilidad de la población, que no son visibles cuando se considera solo el ingreso.

El mecanismo de focalización también involucra una consideración operativa, que es básica para alcanzar a la población en condiciones de pobreza. Si bien la definición de un modelo técnicamente adecuado, con información suficiente y basado en un esquema conceptual brinda el sustento para alcanzar a la población objetivo, la dimensión operativa y las formas de acercamiento a la población son definitivos. En los inicios del POP, la estrategia operativa consistió en aplicar una encuesta de características socioeconómicas a manera de censo, mediante visitas domiciliarias en las localidades rurales de mayor marginación e incidencia de la pobreza. La captación de información se acompañó de acciones de promoción y convocatoria a la población de cada localidad. Este esquema operó también en ciertas zonas de las localidades urbanas hasta bien avanzado el crecimiento de la cobertura del programa. El principio básico fue llegar a todos los hogares, tomando en cuenta que la población, en particular la más pobre, enfrenta barreras de acceso para beneficiarse de los apoyos y servicios públicos, mayores costos de transacción, carece de recursos para cubrir costos de traslado o flexibilidad de tiempo y capacidad de gestión de los apoyos de gobierno. Conforme se masificó la cobertura del programa y debido a la dispersión territorial de la población que vive en condiciones de pobreza, este esquema de

visita fue flexibilizándose, hasta existir hoy un mecanismo de entrega de apoyos a libre demanda.

La consideración presupuestaria implica que, aun cuando se cuente con criterios conceptuales, técnicos y operativos correctos, la ampliación de la cobertura está restringida por la disponibilidad de recursos. Esta consideración se materializó en la focalización del POP como una estrategia de inclusión gradual de los hogares en la que se privilegiaron las áreas rurales de mayor marginación, donde la incidencia, la profundidad y la severidad de la pobreza son mayores (Hernández, Gómez de León y Vázquez,1999; Orozco y Hubert, 2005).

Hasta la fecha, esta restricción involucra no solo en el presupuesto disponible para otorgar los apoyos del programa, sino las limitaciones del gasto que se traducen en la capacidad limitada de los organismos de gobierno encargados de la oferta de servicios de salud y educación, así como de otros servicios que concurren en la operación del programa (como los financieros y de telecomunicaciones públicos y privados). Las restricciones en la oferta de servicios y sus posibilidades de ampliar su cobertura han jugado un papel importante en la focalización del POP, puesto que el diseño del programa requiere que existan servicios de educación y salud en las áreas donde opera (Cruz, Pérez y De la Vega 1999; Levy y Rodríguez, 2005; Scott, 1999). Las restricciones de recursos pueden provocar que grupos amplios de la población no sean atendidos. Sin embargo, esta exclusión no es inherente al mecanismo de focalización, sino a la insuficiencia de recursos para lograr la cobertura completa de la población objetivo.

La finalidad de este trabajo es exponer la evolución del mecanismo de focalización del POP, su relevancia y los aprendizajes obtenidos de su implementación, así como los retos que esos aprendizajes plantean. Asimismo, se busca describir y analizar las características de la focalización geográfica y de los hogares a lo largo de sus más de veinte años de historia; destacar las lecciones de la experiencia de focalización del POP, tanto en provecho de otros programas como para mejorar su eficacia y consistencia; y por último, plantear una agenda pendiente para alcanzar a la población objetivo del POP y otros programas sociales.

EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

Desde sus inicios, el POP contó con un método sistemático para seleccionar a sus beneficiarios que buscó promover la transparencia en la asignación de los apoyos, con el objetivo expreso de evitar la manipulación política y asegurar que los beneficios del programa fueran aprovechados por la población en condición de pobreza (Hernández, Orozco y Vázquez, 2008; Kidd, Gelders y Bailey-Athias 2017; Orozco, Gómez de León y Hernández, 1999; Orozco y Hubert, 2005; Sedesol, 2013). Este método facilitó la estandarización de la operación del programa a gran escala, debido a que, en cualquier lugar del país, una vez que un hogar se registra para la valoración de sus condiciones mediante una encuesta, su información socioeconómica se evalúa conforme a un estándar preestablecido que determina una probabilidad de inclusión en el POP.

Al inicio del programa, la identificación de beneficiarios se realizó de manera sucesiva en dos ámbitos: territorial y el hogar.[183] Ante la inexistencia de una estimación oficial de pobreza en los inicios del programa, se creó una medida a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Los criterios de medición se basaron en las estimaciones elaboradas por la COPLAMAR (Levy y Rodríguez, 2005; Orozco, et.al., 1999; Skoufias, Davis y Berhman, 1999). Se utilizó una metodología estadística basada en un análisis discriminante, elegida entre varios ejercicios técnicos de regresión lineal y logística.[184] Había que resolver dos problemas: resumir la aproximación multidimensional en una sola medida considerando las interacciones entre dichas dimensiones (Duclos, Tiberti, & Araar, 2013; Orozco, et.al., 1999) y captar información sobre las condiciones de los hogares.

Para lograr la identificación, el mecanismo de focalización contó con cuatro instrumentos principales de información: los datos sobre marginación por localidad; los catálogos de servicios de educación y salud integrados en un sistema de información georreferenciada (SIG); la información de la ENIGH; y la información socioeconómica de cada hogar potencialmente beneficiario captada a través de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), un instrumento de bajo costo diseñado *ex profeso* para identificar las necesidades de las familias y sus integrantes.[185] Usar un método estadístico permitió la focalización masiva de hogares y población utilizando información de la ENCASEH a un costo razonable. De otra manera, para lograr elevada precisión al captar los ingresos se habría requerido un instrumento sofisticado, como el cuestionario y la metodología de la ENIGH, con el elevado costo que implica.

A nivel territorial, se seleccionaron localidades de muy alta marginación con acceso a servicios de educación y salud en un radio definido. Desde 1995, como parte del diseño y la preparación para la implementación del programa, se trabajó en el Consejo Nacional de Población para obtener, por primera vez, índices de marginación por localidad para el país,[186] así como para integrar la infraestructura educativa y de salud en un SIG. En cuanto a los hogares, hasta la fecha, la ENCASEH recolecta información de las características de las viviendas, como el tipo de material de construcción de pisos, paredes y techos; el acceso a servicios como agua corriente y electricidad; la posesión de diversos enseres domésticos, así como información de los integrantes del hogar: edad, sexo, nivel de escolaridad, asistencia a la escuela, situación laboral, etcétera. Esta información se valora a través de un criterio estadístico para determinar la elegibilidad de cada hogar.

Desde etapas tempranas, la evaluación de la focalización realizada por Skoufias, Davis y De la Vega (1999) concluyó que la metodología era eficiente y eficaz para identificar

[183] En los inicios se contó con un tercer componente de focalización comunitaria, cuya función fue validar las listas de población que sería incorporada al programa. Este componente desapareció en etapas subsecuentes (ver Orozco y Hubert, 2005).
[184] En el periodo de 1997 a 2010, la metodología para pronosticar la elegibilidad de los hogares solía ser un análisis discriminante; dicha metodología ha cambiado en la actualidad. Ver las reglas de operación para 2010 en contraste con las de los años precedentes.
[185] Con la ampliación a las zonas urbanas, se incorporaron algunas modificaciones al cuestionario que dieron origen a la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares urbanos (ver Orozco y Hubert, 2005).
[186] Antes de 1995, México contaba únicamente con índices de marginación a nivel municipal.

hogares en comparación con otros métodos alternativos. Las evaluaciones de Skoufias, Davis y Behrman (2000) y de Coady y Parker (2005) confirmaron que el mecanismo fue congruente con los objetivos del programa. Otros estudios como el de Gruenberg (2010) sostienen que "la transparencia y los mecanismos estrictos para seleccionar objetivamente a las mujeres que entrarán al programa probablemente estén eliminando la mediación política y reduciendo la discrecionalidad histórica que ha caracterizado las políticas públicas durante mucho tiempo...".

En las evaluaciones iniciales del mecanismo de focalización, Skoufias, Davis y Behrman (2000) identificaron que el 8% en la disminución en la incidencia de pobreza fue directamente atribuible al programa, en relación con una incidencia de pobreza del 52% en las zonas rurales. El mismo estudio encontró que la brecha de la pobreza se reducía un 30%, mientras que la severidad de la pobreza lo hacía en un 45%;[187] es decir, las transferencias realizadas a partir del modelo de focalización hacían que la pobreza fuera menos severa.

El mismo estudio reportó un error balanceado entre las tasas de fuga y subcobertura de 0.26.[188] Al comparar diferentes métodos y costos de selección bajo un presupuesto fijo total, encontraron que las tasas de fuga y subcobertura fueron sustantivamente mejores en comparación con otros métodos, que fueron un 44.9 y 20.2% más elevadas. Obtuvieron el mismo resultado en la tasa de fuga al simular una transferencia uniforme a los hogares de los territorios atendidos y fijar el presupuesto total disponible, es decir, simulando la entrega de una transferencia por el mismo monto a todos los hogares, sin importar su condición de pobreza.[189]

Estos resultados se calcularon casi al inicio del programa, con base en el modelo original de selección, cuando existía aún una cobertura limitada en zonas rurales y son un reflejo de las características del mecanismo de identificación, más que de la cobertura nacional y de la operación real en la entrega de apoyos a los beneficiarios o los efectos del programa; es decir, valoran la dimensión técnica de la focalización y se refieren únicamente a las tasas de fuga y subcobertura. Por lo tanto, no consideran los impactos potenciales sobre la salud, la educación y la nutrición de los beneficiarios si se adoptara una transferencia uniforme.

---

[187] Con base en un análisis que toma las medidas de pobreza y desigualdad de Foster, Greer y Thorbecke (1984), aproximadamente 1.7 millones de personas salieron de la pobreza entre 1997 y 2000

[188] Un estudio de Soares, Perez y Osório (2007) analiza el desempeño selectivo de Oportunidades en 2004, a siete años de que empezara a funcionar y, por lo tanto, un resultado influido ya por las operaciones y cobertura del programa. Sus mediciones no son comparables, en sentido estricto, con las de Skoufias, Davis y Behrman (2000), ya que, para comparar el desempeño o los programas de transferencias monetarias condicionadas de México y Brasil, ajustan la definición de ingreso de la información de México al criterio de Brasil. Aun así, encontraron un mejor desempeño de Oportunidades para el percentil 20 y números similares en ambos programas para los percentiles 30 y 40. Soares (2012) señala que el índice de selección de Oportunidades es menos volátil que el del ingreso que usó el programa brasileño.

[189] Skoufias, Davis y De la Vega (1999) desarrollaron un análisis con una tasa de pobreza del 78%, y confirmaron resultados similares, con un efecto de mitigación de la pobreza del 9.88%, una disminución ligeramente menos eficiente en comparación con la selección por localidades, dado que el índice de pobreza es más elevado. Por supuesto que la disminución de la pobreza a un nivel del 52% se incrementa significativamente con la elegibilidad de hogares adicionales, ya que se reducen los errores de exclusión. El cálculo de los autores del efecto de Oportunidades se incrementa un 21%.

Durante el periodo de 1997 al 2000, el mecanismo de focalización de los hogares tuvo algunos ajustes, motivados, sobre todo, por el interés de hacer más eficiente y progresiva la entrega de recursos, al reconocer los contextos y las desigualdades territoriales de la pobreza. En un inicio, el puntaje de focalización se construyó a partir de una fuente exógena, la ENIGH, mediante la estimación de un modelo nacional con desagregación rural y urbana, que eran, en ese entonces, los ámbitos de representatividad estadística de esta fuente de datos. A medida que fue disponiéndose de información regional captada con la ENCASEH, se fueron construyendo modelos regionales cuyo objetivo era refinar el mecanismo, tomando en cuenta las características particulares de cada región, y el hecho de que más allá de la definición oficial, que a la fecha prevalece, el criterio de ruralidad involucra no solo los tamaños de las localidades, sino que tiene que ver también con aspectos como el aislamiento y la distancia hacia los centros urbanos y las cabeceras municipales, en donde se concentra la actividad económica.

Para mantener un criterio nacional homogéneo de referencia, se utilizó la línea de pobreza de la COPLAMAR para los modelos regionales. Aunque esta estrategia permitía refinar los criterios de identificación tomando en cuenta, simultáneamente, la menor heterogeneidad al interior de las regiones y la mayor homogeneidad de la población regional en comparación con el resto del país resultó inoperante para el proceso de identificación en las zonas urbanas. Derivado de lo anterior, en años subsecuentes se adoptó un sistema nacional, primero buscando parametrizar las desigualdades regionales dentro de la estimación del modelo y, al final, solo una parametrización que permitió la desagregación rural y urbana; para ello, se recurrió el criterio de definición del tamaño de las localidades disponible en la ENIGH.

A partir de 2011, la metodología de focalización de los hogares se modificó. En la actualidad se basa en una regresión logarítmica del ingreso para estimar el ingreso real, al combinar los factores derivados de la información recolectada para determinar la elegibilidad de cada hogar.[190] Este cambio tuvo el objetivo de alinear el mecanismo a la nueva definición de pobreza oficial, creada en 2008 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Lo anterior implicó el rediseño de algunos reactivos de la ENCASEH para incorporar, de manera explícita, las variables que miden las carencias sociales en la medición oficial, con base en lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social. También significó el ajuste a una línea de pobreza más elevada y diferenciada por lugar de residencia.[191] Desde entonces se cuenta con dos modelos de estimación, uno rural y uno urbano, que son los segmentos para los que la ENIGH provee información. Aunque desde 2008 esta encuesta proporciona información para la medición estatal y municipal de la pobreza con periodicidad

[190] Ver las reglas de operación para 2011.
[191] La línea de la COPLAMAR con el factor de expansión calculado en Orozco y otros (1999) representa el 89% del valor de la línea de pobreza rural del CONEVAL. Esta línea de pobreza fue utilizada hasta 2011 con las actualizaciones respectivas del índice de precios previsto en las reglas de operación del programa para los incrementos semestrales a las transferencias monetarias.

cada dos y cinco años, respectivamente, el modelo de focalización solo considera los cortes nacionales.

Mientras el programa se expandía a sus actuales niveles de cobertura, el mecanismo de focalización se ajustó para identificar con mayor precisión a los hogares pobres de las zonas con menores concentraciones de pobreza. En las etapas iniciales, la selección territorial se llevó a cabo por localidades con el objetivo de reducir la heterogeneidad de las zonas para permitir mayor eficiencia en la identificación de hogares en situación de pobreza. Fue la primera vez que un programa público utilizó ese tipo de información desagregada por localidad a partir del índice de marginación para orientar sus operaciones, mediante el uso de un instrumento geoestadístico diseñado para la identificación de beneficiarios de manera expresa.

CAMBIOS DERIVADOS DE LA URBANIZACIÓN DEL PROGRAMA

En 2001, al cambio de administración federal, el programa se expandió de nuevo, y esta vez incursionó por primera vez en las zonas urbanas. Como estas se caracterizan por una mayor heterogeneidad entre los hogares, así como una gran densidad de población, fue necesario ajustar el mecanismo de selección territorial.

En un primer intento, el índice de marginación para unidades territoriales más pequeñas, llamadas áreas geoestadísticas básicas (AGEB), se calculó, lo que permitió identificar zonas con condiciones socioeconómicas más homogéneas y, por lo tanto, con una incidencia de pobreza más elevada y constante. Luego se aplicó un censo dentro de cada AGEB para distinguir los hogares en situación de pobreza. Este primer intento no fue del todo exitoso, pues de cada cuatro hogares encuestados, solo uno resultó con las condiciones de pobreza que el programa busca atender; es decir, tuvo una eficiencia apenas del 25%, comparada con la eficiencia del 75% de las zonas rurales, de ahí que hubo la necesidad de desarrollar mecanismos más pertinentes.

En la siguiente aproximación se instalaron módulos temporales para convocar a la población a solicitar los apoyos del programa, pero se buscó identificar zonas más homogéneas para aplicar el censo y evitar errores de identificación y de captación de información asociados al sesgo inducido por la no asistencia a la convocatoria, y los costos del desplazamiento que supondría para los hogares más pobres. Así, en 2002, se inició una identificación territorial por manzanas. El mecanismo se valió de la misma metodología estadística utilizada para la identificación de hogares. Para ello, se solicitó al INEGI ejecutar el algoritmo de los hogares en el Censo General de Población y Vivienda, y generar resultados agregados, por manzana, sobre el número y porcentaje de hogares pobres elegibles (Hernández, Orozco, Camacho, Vera, Camacho, & Téllez, 2003). A este nivel de concentración territorial se conservó la confidencialidad de la información individual del censo. Además, se buscó incrementar la eficiencia de la recolección de información sobre los hogares alentándolos a reportarse a las unidades móviles.

Estas dos medidas estimularon la eficiencia en la identificación de hogares pobres en zonas urbanas cerca del 25 al 50%. La pertinencia de estos ajustes fue corroborada por la

evaluación. Utilizando la muestra de localidades de la evaluación urbana, Gutiérrez y otros (2003) encontraron que el presupuesto requerido para atender a los hogares en el medio urbano representó el 8% de los recursos que habrían sido necesarios si solo se utilizara un criterio de focalización geográfica; es decir, focalizar solo geográficamente en el medio urbano sería inviable.

Escobar y González de la Rocha (2005), en su investigación cualitativa, encontraron que utilizar módulos de atención para focalizar los apoyos representó una mejoría respecto de los mecanismos operativos anteriores, además de que el proceso de autoselección fortalecía la noción de que la población a la que iban destinados los apoyos tenía un rol activo y opciones de acceso a los programas sociales que no dependían de líderes locales o afiliaciones partidarias.

Sin embargo, los resultados de la evaluación también confirmaron que ciertos hogares aún enfrentaban los desafíos de costos transaccionales de la asistencia a los módulos y las asimetrías de información que les impedía acceder al POP. Esto ocurrió en particular en hogares con niños menores de cinco años sin acceso a guarderías. Algunos de los principales obstáculos señalados por la población como motivo de exclusión fueron que los hogares no entrevistados se encontraban habitando en otras zonas; no habían escuchado la difusión del proceso de incorporación; el tiempo que requería dedicarse a la integración de documentos y solicitud de apoyos, en especial mujeres jefas de hogar sin cónyuge que habrían tenido que ausentarse del trabajo; y, en algunos casos, debido al escepticismo de algunas familias sobre la operación del programa (Escobar y González de la Rocha, 2005).

Gutiérrez, Bertozzi y Gertler (2003) concluyeron que la encuesta en hogares y la instalación de módulos en el medio urbano funcionaron mejor entre más grande era la localidad y menor el número de hogares pobres y el porcentaje de estos respecto al número total de hogares. Dada la heterogeneidad en los resultados, estos autores sugirieron que el mecanismo de identificación de hogares debería continuar su enfoque mixto para incrementar la efectividad de la identificación de hogares elegibles, mediante la difusión de módulos y la búsqueda activa de los más pobres. Escobar y González de la Rocha (2005) también recomendaron reforzar los procesos de difusión y adecuar los días y horarios de operación de los módulos de atención y de los procesos de verificación a domicilio con la finalidad de propiciar el acceso de la población más pobre.

Como resultado de la evaluación, se reforzó el mecanismo de identificación mediante el incremento de visitas a los hogares y del número de módulos móviles para recopilar información.

En etapas posteriores, Coady, Grosh y Hoddinott (2004) encontraron que el programa adoptó un método de selección altamente progresivo: entre los hogares mexicanos, el 10% más pobre recibió el 22% de las transferencias del programa; el 20% más pobre, el 39.5%; y el 40% más pobre, el 62.4% de las transferencias del programa. En las zonas urbanas, Coady y Parker (2005) encontraron una tasa de subcobertura de 0.24 y una tasa de fuga de 0.22. Para estos autores, esta tasa de pérdida no era crítica, dado que alrededor del 15% de los hogares dentro de la tasa de fuga se agrupaban cerca de la línea de pobreza.

Estos mismos autores señalan también la importancia del mecanismo de focalización y del enfoque de autoselección para filtrar a los hogares de ingresos medios y altos. Sugieren que la selección podría mejorarse mediante el rediseño del modelo y la diferenciación de las transferencias, de acuerdo con ciertas características demográficas (Coady & Parker, 2009a, 2009b). Más recientemente, Campos y otros (2018) confirman la elevada progresividad de la cobertura del POP, en contraste con otros programas sociales que resultan incluso ser regresivos.

Por su parte, Azevedo y Robles (2013) confirman que la identificación multidimensional de los beneficiarios incrementa el impacto de las transferencias sobre el bienestar, en comparación con los modelos alternativos de selección. Estos autores destacan los resultados de la evaluación cualitativa realizada por Escobar y González de la Rocha (2005): “El mecanismo de selección fue percibido positivamente por los hogares porque elude las afiliaciones políticas y a los líderes locales”.

Las evaluaciones al mecanismo de focalización han concluido que los beneficios se entregan de manera correcta a las personas en situación de pobreza extrema, y que son progresivos, así como el hecho de que las tasas de fuga y exclusión son aceptablemente bajas. En el comparativo respecto de otros programas de transferencias monetarias condicionadas, Stampini y Tornarolli (2012) calcularon que el error de exclusión era del 46.6%, similar a la Bolsa Familia de Brasil (44.9%), pero mucho menor que el de Asignación Universal por Hijo de Argentina (52.6%), los Peruanos Juntos (62.6%) o el programa Chile Solidario (67.3%).

Otras evaluaciones han documentado también patrones de mitigación de la pobreza similares en años más recientes (Cortés, Banegas y Solís, 2007; Fiszbein & Schady, 2009; Szekely y Rascon, 2005). Más aún, Fiszbein y Schady (2009) presentaron resultados muy similares a los de Skoufias, Davis y Behrman (2000), aunque sus resultados están ya influidos por el número de años que los hogares han estado en el programa y por el tamaño de la cobertura total; es decir, que los cálculos de fuga y subcobertura y la distribución de los beneficios por percentil debe interpretarse con cautela, dado que, en comparación con el momento en que inició el programa y se evaluó su estatus socioeconómico, estas mediciones están afectadas por mejoras en las condiciones de los beneficiarios asociadas al número de años que han estado expuestos al programa, por ejemplo, por los efectos en el ingreso productivo documentados por Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2012), o por otras fuentes de mejora o de deterioro de sus condiciones, inducidas por cambios en la economía del país (crecimiento positivo o crisis económicas). Como resultado, estos cálculos solo pueden interpretarse como una fotografía instantánea de cómo se ubican los beneficiarios respecto a la distribución del ingreso y el umbral de la pobreza.

Sin embargo, tanto los cálculos de fuga como de subcobertura para algún año determinado son útiles para tomar decisiones de programación sobre las estrategias de cobertura, tanto en términos de tamaño como de duración de los apoyos y las vías de transición hacia otros programas. Mientras que la fuga puede ser aceptable sobre la base de la movilidad de la pobreza y el hecho de que exceder temporalmente el ingreso del umbral de la pobreza no

garantiza una mejora sustentable en el bienestar (los individuos y los hogares pueden volver a caer en la pobreza), la subcobertura refleja la escasa movilidad relativa del padrón de beneficiarios del programa en relación con la dinámica poblacional, incluida la creación de nuevos hogares. De esa forma, personas/hogares que pueden haber caído en situación de pobreza en momentos subsecuentes a la fase de identificación quedan fuera del programa. Lograr tasas reducidas de subcobertura es crítico para asegurar que el programa llegue a las personas más necesitadas.

A pesar de la estrecha correlación entre la focalización y otros procesos operativos y sustantivos que inciden en la forma en que el POP cumple sus objetivos, se ha utilizado, de modo limitado, la evidencia de las implicaciones bidireccionales entre la focalización y la ocurrencia de bajas al padrón (Álvarez, Devoto & Winters, 2008), los resultados de la recertificación de familias (Campos-Vázquez, Chiapa, Huffman y Santillán, 2013; Solís, Banegas y Mora, 2007; Yaschine & Dávila, 2008), los incentivos para alcanzar los resultados del programa, sus resultados mismos y la heterogeneidad en los logros alcanzados.[192] En algunos casos, se ha generado información relevante sobre estos temas, pero no de manera sistemática. De hecho, hasta donde se conoce, dicha evidencia no ha sido empleada para refinar el mecanismo de focalización, más allá de activar procesos de densificación de cobertura o identificación de las condiciones socioeconómicas de los hogares en determinadas zonas (Orozco & Gammage, 2017).

Con todo, los principios detrás de la focalización del POP han permeado hacia otras esferas de las políticas públicas, en las que se ha avanzado en la implementación de un Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), tipo ENCASEH, para conocer en mayor profundidad las características y necesidades de la población que atienden los programas sociales, así como en la definición de criterios estandarizados de focalización.

CONTRASTE DE ENFOQUES: FOCALIZACIÓN DEL POP Y POLÍTICA SOCIAL

Establecer una dicotomía entre focalización y universalidad de los programas y servicios sociales abona poco a la discusión sobre los mecanismos para garantizar el ejercicio universal y progresivo de los derechos sociales. Una aproximación más útil consiste en usar una combinación de estrategias que reconocen la existencia de desigualdades y se orientan a reducirlas. Un enfoque amplio de desarrollo, más pertinente al objetivo de la política social en general y a los objetivos específicos de vinculación del POP con otros programas sociales, productivos y de inclusión financiera, no se contrapone con el uso de estrategias de focalización en ciertas intervenciones en la medida que permita priorizar la atención de la población en condiciones de pobreza o contar con mecanismos de ampliación de la cobertura completa de la protección social, hasta llegar a la atención universal de esta población.

[192] La investigación cualitativa ha documentado la heterogeneidad de resultados, particularmente entre la población indígena, que enfrenta barreras adicionales que pueden desalentar su permanencia en el programa (González de la Rocha, 2008; Sariego, 2008; Orozco y Gammage, 2017; Ulrichs y Roelen, 2012).

Una estrategia de focalización es pertinente cuando: a) se reconocen desigualdades sociales a partir de identificar la heterogeneidad de las necesidades de la población; b) se requiere priorizar la atención de determinados grupos de la población que enfrentan mayor vulnerabilidad o desigualdades específicas por sus características, como es el caso de la población en condiciones de pobreza; o c) se cuenta con recursos presupuestarios o capacidades institucionales de operación limitados que no pueden solventarse de inmediato.

En el POP, la focalización ha sido estratégica para alcanzar los objetivos de desarrollo del programa y escalar su cobertura a los niveles actuales. Para ser efectivo, cualquier mecanismo de focalización requiere el conocimiento preciso de la población que se desea alcanzar y de claridad sobre la teoría de cambio que sustenta el programa o política a implementar. De esa forma, diferentes objetivos necesitan distintas aproximaciones.

La focalización ha sido una herramienta útil para alcanzar a grupos de la población que, por sus características individuales, tienen dificultades para acceder, incluso, a beneficios sociales que en principio son universales. Una de las razones fundamentales que motivaron la creación de un mecanismo de focalización en el POP fue que, a pesar de existir una red nacional amplia de servicios de educación y salud públicos y gratuitos, cuya universalidad es un derecho constitucional que el Estado tiene obligación de garantizar, muchas niñas, niños, adolescentes y jóvenes carecían de los medios para ejercer con efectividad ese derecho.

En otras palabras, la focalización ha sido un medio para ejecutar una política pública en forma progresiva, orientada a beneficiar, en mayor medida, a la población que vive en condiciones de pobreza. La utilidad y el éxito de una estrategia de este tipo en otros contextos depende absolutamente de definir con claridad el objetivo que se busca, conocer con precisión la problemática a resolver y las dimensiones que involucra, así como qué tan heterogéneas son las características de la población en función de esas dimensiones; es decir, qué tanta desigualdad existe entre la población a atender y el resto de la población.

En la medida que se incrementan las dimensiones para definir el problema que se busca resolver, esto es, en la medida que se utilizan aproximaciones más integrales y mejor estructuradas para atender la pobreza y la desigualdad, es posible también que aumente la diversidad de situaciones que definen la condición individual de las personas. Esto es en especial relevante para definir la pertinencia de una estrategia de focalización de los programas sociales. Por un lado, porque en México existen amplias desigualdades económicas, sociales, territoriales y de género que una estrategia focalizada en ciertas dimensiones puede contribuir a reducir de manera directa y, en principio, de forma más acelerada y eficiente. Y por otro, porque la multidimensionalidad de la pobreza requiere numerosas acciones para reducir desigualdades y carencias que no son homogéneas entre la población y, por tanto, deben atenderse con prioridad entre ciertos grupos de personas o en territorios específicos.

A mayor complejidad en la forma en que se entiende la pobreza, menos probable es que –aun cuando se trate de políticas amplias de desarrollo, involucran múltiples dimensiones–

estas puedan funcionar con base en un esquema único de intervención, sin requerir acciones focalizadas. Posiblemente, a nivel geográfico, en ciertas dimensiones y a lo individual, en otras, pues en algunas áreas puede existir homogeneidad en las condiciones de la población (que implican ventajas o desventajas); el tipo de capacidades por desarrollar pueden ser distintas; o inclusivo pueden existir barreras culturales o de otra índole que son importantes para la participación de mujeres y hombres en determinados espacios del desarrollo. En un esquema de política pública enfocada a reducir desigualdades sociales, económicas, territoriales y de género, es necesario reconocer estas fuentes de desigualdad (Orozco, et.al., 2017).

En el caso del POP, los componentes de vinculación establecidos en la más reciente modificación de su decreto de creación para promover el trabajo, la mejora de la productividad y la inclusión financiera requieren un diagnóstico preciso de necesidades y una estrategia clara de focalización por varios motivos: a) porque esas necesidades presentan amplias variabilidades en función del entorno y el territorio, de las características socioeconómicas de la población o de las demandas individuales de desarrollo de capacidades y medios para traducirlas en funcionamientos, entre otras; b) porque no se cuenta con una política amplia, estructurada y basada en evidencia sobre la mejor vía para impulsar, en la práctica, el ejercicio de los derechos y el bienestar relacionados con estas dimensiones económicas, afín a las necesidades de la población en general, y de la que vive en condiciones de pobreza en particular; o c) porque el ejercicio del derecho al trabajo y al bienestar económico requiere tanto de políticas de empleo activas como de acciones afirmativas en las esferas del trabajo remunerado y no remunerado destinadas a incluir a sectores amplios de la población: mujeres, población indígena, jóvenes, entre otros (Orozco, 2017).

Una política social integral de esta naturaleza plantea un reto bastante considerable en el desarrollo de sistemas de información básicos para focalizar o dirigir acciones, tanto en lo que se refiere a registros administrativos como a la información de encuestas y datos censales que son parte del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Más allá de los censos y conteos de población y vivienda, que son los que se han utilizado tradicionalmente para medir indicadores de pobreza y marginación, los censos agropecuarios y los económicos tendrían que constituirse en los instrumentos de focalización territorial de las intervenciones relacionadas con el trabajo, los ingresos y la productividad, de la misma forma que los censos poblacionales lo han sido para identificar carencias sociales, la construcción de índices de marginación y de mapas de pobreza (Hernández, Orozco, Camacho, Vera, Camacho & Téllez, 2003; Orozco y Hubert, 2005). En particular, porque estos censos proveen información de contexto relacionada de modo directo con la dimensión de bienestar económico de la medición multidimensional de la pobreza.

En la integración y construcción de registros administrativos también sería pertinente un nuevo impulso que contribuya a definir los mecanismos para responder a nuevas problemáticas. Los registros administrativos sobre la oferta de servicios educativos y de salud tendrían que complementarse de manera sistemática con información que no estaba

disponible cuando el POP fue creado, y que tienen potencial para focalizar las acciones de mejora de la oferta de otros programas presupuestarios, como los de calidad de la infraestructura, formación docente o del personal médico, así como para la mejora del desempeño educativo, entre otras.

También pueden ser relevantes, en función de la propuesta de política que se persiga, los registros administrativos sobre infraestructura, convergencia y características de los servicios sociales básicos en general, y los relacionados con los componentes de vinculación del POP, como los financieros provistos por programas e instancias públicas y privadas (instituciones microfinancieras, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros u otros que considera la plataforma FINclusion Lab); la disponibilidad de centros de desarrollo o agencias de desarrollo local para implementar estrategias de vinculación laboral y capacitación, algunos de ellos con conectividad que han creado en las últimas décadas diversos programas de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretaría de Educación Pública o la Secretaría de Economía (Orozco, 2017), así como de servicios de cuidado de personas (niños, adolescentes, personas enfermas o con alguna discapacidad), indispensables para crear condiciones de igualdad en el acceso de las mujeres a los mercados laborales (CONEVAL, 2018; Mateo-Berganza y Rodríguez-Chamussy, 2017; Orozco, 2007, 2018; Orozco & Gammage, 2017).

Otra fuente estratégica de datos que se debe consolidar y aprovechar es el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales, tanto en términos de la integración completa de la información de coberturas de los programas como de los datos referentes a los apoyos en efectivo y en especie que se entregan a la población, para que, de esa manera, dé cuenta de la convergencia e integralidad de distintas intervenciones que, en principio, deberían ser complementarias para responder a la multidimensionalidad de la pobreza. Campos-Vázquez y otros (2018) ilustran el potencial de uso de este tipo de información para la planeación y el monitoreo de la política social y consideran los programas existentes en el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales y en la Cartilla Social de la Sedesol. Una de sus conclusiones más importantes invita a la reingeniería de los programas sociales.

Consolidar los sistemas de información en estas y otras vertientes que involucran también los datos sobre los programas estatales y municipales sería de enorme utilidad para organizar una estrategia de política social integral y establecer las prioridades de asignación del gasto social mediante estrategias de focalización.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El mecanismo de focalización ha servido para distribuir de manera eficiente los apoyos del POP entre la población. De hecho, el programa cuenta con el mecanismo más progresivo de distribución de recursos entre los programas y servicios de protección y seguridad social. A pesar de su éxito en comparación con otros programas, la lógica de priorizar los apoyos de gobierno y desarrollar sistemas de información para atender la pobreza ha ido

permeando con lentitud en la política social y, a la fecha, no ha logrado consolidarse. Hoy priva la fragmentación de las políticas y la multiplicidad de programas y acciones desarticulados y de muy escasa cobertura.

Si bien la focalización del POP se ha ido transformando en respuesta a los cambios en la operación del programa y en la medición de la pobreza, la estrategia de identificación, cobertura y permanencia de los apoyos podría beneficiarse aún más de los aprendizajes que ya se tienen sobre los resultados de los procesos de altas y bajas al padrón, la recertificación y la evaluación en general. Una revisión del proceso de focalización orientado a lograr la cobertura completa de la población objetivo del POP requiere entender la dinámica de identificación, permanencia y baja del padrón de las familias beneficiarias en las zonas rurales y urbanas.

Por otra parte, desde etapas muy tempranas de la expansión del programa a las zonas urbanas, distintas evaluaciones han planteado revisar los montos de sus apoyos y procesos de operación, en concordancia con necesidades manifiestas de la población que son distintas respecto del contexto rural, mientras que en las zonas rurales se ha señalado de forma reiterada la falta de una estrategia de fortalecimiento de la cobertura y capacidad de atención de los servicios de salud. Incorporar estas necesidades en el diseño, en los procesos de operación y en los mecanismos de focalización es una tarea pendiente.

A nivel territorial, la focalización del POP y de los programas sociales en general ha prestado poca atención al comportamiento y la distribución de la pobreza a lo largo de los años, los comportamientos demográficos de desdoblamiento, la creación de nuevos hogares y la migración, así como los efectos del entorno sobre las condiciones de vida individuales. También ha faltado innovación en la definición de criterios geográficos de operación de los programas más allá de la clasificación de localidades en rurales o urbanas en función de su tamaño; es decir, considerando sus condiciones de accesibilidad y conexión con el resto del país, así como de equipamiento de servicios sociales básicos. Más allá de los servicios de educación y salud, la focalización de acciones de inclusión financiera y laboral requiere que se integre al SIG la oferta y las características de este tipo de servicios, así como de otros datos complementarios que afectan la dinámica de los mercados en el nivel local.

Dentro de las localidades urbanas también se requieren mapas de pobreza actualizados para identificar la segregación territorial de la población, que permitirían focalizar mejor los apoyos a quienes residen en estas áreas, no solo del POP, sino de otros programas sociales que hacen sentido para atender las distintas dimensiones de la pobreza.

Asimismo, en la focalización por hogares y personas existe un potencial desaprovechado de articulación y convergencia de acciones y programas desde un enfoque multidimensional, mediante el uso de la información socioeconómica captada por el POP y por otros programas a través de instrumentos como la ENCASEH y el CUIS. La base conceptual y técnica de la focalización ha permanecido sin demasiados cambios a lo largo de las dos últimas décadas, posiblemente en la misma medida en que, más allá del POP, la articulación conceptual y operativa de los programas y las acciones sociales ha sido

insuficiente para consolidarse de manera estratégica en una política integral. Esto es en particular problemático en las zonas urbanas, donde los resultados de la focalización y la evaluación del POP sugieren la necesidad de mejorar la estrategia de intervención, tanto en términos de identificación como de incremento de la cobertura y pertinencia de los apoyos.

Aun cuando en la actualidad se dispone de mucha más información que hace veinte años para entender la dinámica de la pobreza a partir de los registros administrativos del POP y de otros programas sociales, así como de distintas fuentes de información censal sobre la población, la actividad económica y agropecuaria, no se ha logrado aprovechar esa información para dirigir mejor los programas y dar cobertura integral a la población.

A pesar de que la evidencia acumulada da cuenta de la forma en que las dinámicas territoriales y el entorno afectan las condiciones de pobreza y la marginación en que vive la población, el componente geográfico de la focalización del POP ha ido perdiendo relevancia. La recertificación del programa, por ejemplo, ha mostrado que la pobreza es más estática en las zonas rurales de mayor aislamiento y marginación, presumiblemente debido a la falta de conexión a los mercados y las menores oportunidades de aprovechamiento del capital humano. Una situación similar ocurre en las ciudades, en las cuales los procesos de urbanización tienden a expulsar hacia las periferias a las familias de más escasos recursos, en donde la falta de servicios sociales básicos, los costos y tiempos de traslado hacia las zonas de mayor dinamismo imponen dinámicas de aislamiento y exclusión.

Por ello, sería conveniente una revisita de la dimensión territorial de la focalización, pues las características del entorno en el que viven las familias podrían ayudar a refinar el proceso de identificación, los criterios de permanencia de los apoyos y las estrategias de complementariedad de los programas que atienden las múltiples dimensiones de la pobreza.

Hoy existen retos para el programa y para la política social en su conjunto. Para abordarlos, es necesario considerar que los criterios de focalización del POP habrían sido distintos si la problemática a atender hubiera sido diferente; es decir, en la actualidad la pertinencia del mecanismo requiere valorarse en función de la vigencia de la problemática para la que fue diseñado, al igual que lo requieren el diseño y el resto de los procesos de operación del POP.

La atención de los retos actuales puede beneficiarse de los aprendizajes acumulados en las dos últimas décadas y responder con mayor precisión a las problemáticas sociales. Particularmente, el POP incluyó en su diseño un componente de evaluación que ha producido evidencia sólida para validar la pertinencia de la focalización y realizar ajustes. A la fecha, siete evaluaciones del programa se han enfocado a este propósito y existen más de 20 artículos científicos arbitrados que también presentan evidencia contundente y positiva al respecto.

Lograr la articulación e integralidad de las políticas demanda mejorar los procesos de planeación en un sentido amplio, y los mecanismos de focalización en forma particular. Una nueva agenda precisa de considerar las necesidades y características de la población que vive en pobreza y, en general, de las distintas poblaciones a atender en otros segmentos de la distribución del ingreso, incluidas las características geográficas y territoriales, a través del desarrollo de herramientas de información que permitan diseñar estos mecanismos de modo adecuado.

Los sistemas de datos para este propósito habrán de incorporar, además de la información relevante ya disponible, como los índices de pobreza municipal, información censal, registros administrativos, la conformación y geoposicionamiento del Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales y de la infraestructura social básica, el análisis sistemático y la retroalimentación de los resultados de monitoreo de su operación y evaluación de sus logros. Asimismo, se requiere desarrollar nueva información para contar con líneas de base y paneles de información longitudinal que permitan monitorear las “entradas” / “salidas” de la pobreza en el contexto nacional y regional en el medio urbano y rural. Un sistema de información de este tipo ayudaría a identificar las necesidades cambiantes y las dinámicas de población para atender con mayor eficacia la pobreza. Esta tarea puede ser de muy bajo costo si se aprovechan estratégicamente los registros administrativos del POP.

Para una revisita del mecanismo de focalización, es necesario documentar de manera sistemática las tasas de aceptación de apoyos, las bajas al padrón y los resultados del proceso de recertificación que permitan distinguir las tendencias en la pobreza de las familias que residen en distintos territorios del país y en áreas específicas dentro de las zonas urbanas, incluidas las periferias, donde se concentran hogares con mayores carencias. Los registros administrativos del POP brindan un insumo inicial muy valioso para realizar estas tareas.

A nivel nacional, en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el año 2020 representa un momento estratégico para fortalecer los insumos para la planeación y focalización de los programas sociales, debido a que coinciden el levantamiento del Censo de Población y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH. En el pasado, ambos proyectos de información fueron el insumo primario para definir el mecanismo de focalización del POP, tanto a nivel territorial como de los hogares. Sería invaluable aprovechar la alineación temporal de esos levantamientos para complementar la captación de información sobre el entorno para incrementar la precisión del mecanismo de focalización del POP y de otros programas sociales, más allá de los indicadores tradicionales (por ejemplo, sobre servicios urbanos), así como para actualizar los mapas de pobreza en áreas pequeñas dentro de las zonas urbanas que faciliten la focalización de la población que reside en ellas, en especial considerando que esta oportunidad de convergencia en los levantamientos de información se presenta solo cada diez años.

Otros retos pendientes implican abordar, de manera sistemática, tanto en el diseño de los mecanismos de focalización como de las intervenciones de política, las desigualdades al interior de los hogares y las comunidades que limitan al potencial de despliegue de las capacidades de mujeres y hombres, y que, para ser resueltas, requieren acciones afirmativas, focalizadas hacia las personas, los hogares y las comunidades. Las evaluaciones al mecanismo de focalización han sugerido expresamente la adopción de enfoques mixtos que incluyan la búsqueda intencionada de los hogares más pobres y de aquellos cuyas características demográficas reflejan mayores riesgos de exclusión, como los hogares monoparentales con jefatura femenina y presencia de menores de edad.

La coordinación interinstitucional en Progresa-Oportunidades-Prospera

Guillermo M. Cejudo
Cynthia L. Michel

Semblanza de los autores:
Guillermo M. Cejudo es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston. Es profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, donde actualmente es secretario académico.
Cynthia L. Michel es maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, donde es profesora asociada del CIDE.

Citación sugerida:
Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2019). La coordinación interinstitucional en Progresa-Oportunidades-Prospera. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Quienes han estado a cargo de diseñar e implementar la política social en México en las últimas décadas han tenido la coordinación como una meta constante (CONEVAL, 2018). Mediante leyes, estructuras de coordinación, estrategias y sistemas de información se ha intentado, con poco éxito, articular intervenciones que rebasen una dependencia o un programa presupuestario. El Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) ha sido un caso excepcional en el que la coordinación institucional se ha logrado y mantenido.

Este capítulo describe y explica la forma en que el POP ha buscado la coordinación interinstitucional entre diversas dependencias para alcanzar sus propósitos.[193] El argumento central del capítulo es que el POP ha logrado generar, desde el diseño original, los instrumentos de coordinación necesarios a partir de un modelo de coordinación basado en tres elementos: un diseño articulado con acciones orientadas a un objetivo común; acciones automáticas, con responsables inequívocos, cuya participación no está sujeta a negociación o voluntad; y reglas que definen acciones y flujos de información para tomar decisiones. Incluso cuando se enfrentaron cambios operativos mayúsculos (por la ampliación a zonas urbanas y la modificación del modelo de focalización), se logró construir instrumentos de coordinación que mantuvieran la lógica de intervenciones articuladas.

En cambio, al añadir el componente productivo (como parte de la transformación a Prospera), ha sido necesario generar nuevas formas de coordinación, en los que las intervenciones (de este nuevo componente) no están articuladas *ex ante,* sino que deben ser definidas en espacios de coordinación nuevos, con más integrantes y sin responsabilidades inequívocas. Se trata de un modelo de coordinación distinto del que sostiene a los demás componentes, y menos exitoso en lograr el propósito de articular acciones y decisiones en torno a las familias beneficiarias. Desde luego, el que los componentes de salud y educación estén mejor articulados no significa, en automático, que su calidad esté garantizada o sus metas efectivamente alcanzadas ni que el componente productivo no pueda alcanzar sus resultados, pese a los desafíos de coordinación que enfrenta.

El análisis se basará en una comparación entre las formas en que la coordinación interinstitucional ha tenido lugar en los programas Progresa, Oportunidades y Prospera. Se explicará cómo los atributos de diseño de cada versión del programa han implicado instrumentos de coordinación diferentes y con variación en su eficacia. Para documentar estos atributos, se analizaron las reglas de operación, informes y evaluaciones disponibles y las minutas de trabajo de los espacios de coordinación. Se realizaron también entrevistas a funcionarios de la Coordinación Nacional de Prospera y de las secretarías de Estado y dependencias involucradas, tanto en las oficinas centrales como en las delegaciones y

[193] Aunque inevitablemente el estudio de la coordinación requiere analizar la operación del programa, este capítulo no tiene por objetivo detallar su funcionamiento específico.

secretarías de Salud y Educación de dos estados (Campeche y Nuevo León). También se hicieron entrevistas a operadores en campo del programa, responsables de atención, vocales y beneficiarias.

A continuación, se explica cómo puede estudiarse la coordinación interinstitucional como instrumento de la política social. Con base en ello, se revisa cómo el POP, en distintos momentos, ha definido las reglas y los responsables de la coordinación, ha fijado un objetivo común en torno al cual articular las acciones y ha construido flujos de información que permiten la toma de decisiones para la coordinación. Se concluye con una valoración de la evolución de la coordinación y y las implicaciones de conjuntar modelos de coordinación basadas en lógicas contrapuestas.

EL POP: UN PROGRAMA DE COORDINACIÓN

El Progresa fue creado en un contexto en el que, si bien existían intervenciones orientadas a garantizar la salud, educación y alimentación de las personas en pobreza, estas estaban desarticuladas y, por tanto, no eran suficientes para alcanzar el objetivo de desarrollar las capacidades de estas familias (ver el capítulo de Evelyne E. Rodríguez Ortega en este volumen). Se trataba de una serie de programas sociales que tenían diferente alcance —es decir, variaban en su cobertura—, duración y eficacia. Esto daba lugar, por ejemplo, a que una familia se beneficiara de algún apoyo para mejorar su alimentación, pero no para garantizar la permanencia en la educación de sus hijos, o bien, que en un año resultaran beneficiados por algún programa de salud, pero el siguiente ya no. Eran, pues, intervenciones aisladas, desconectadas unas de otras, que “otorga[ban] mejoras transitorias a las familias, pero no logra[ban] romper con las condiciones estructurales que se encuentran en la raíz de la pobreza” (Levy y Rodríguez, 2005: 58).

A diferencia de este modelo de intervenciones, Progresa buscaría dar certeza a las familias más pobres de que, al ser beneficiarias, contarían con un “paquete básico” por cierto tiempo. Esto significaría para las familias un grado de seguridad sobre sus ingresos y servicios básicos, lo cual les permitiría tomar decisiones –laborales, productivas, familiares y sobre la educación de sus hijos– con una visión de largo plazo (Levy y Rodríguez, 2005). Con este fin, el programa buscaría aprovechar las complementariedades entre las intervenciones existentes en materia de salud, educación y alimentación, y también poner en marcha una estrategia de focalización que asegurara “que este conjunto de beneficios realmente llegase a todas las familias pobres de forma sistemática y permanente” (Levy y Rodríguez, 2005: 58).

El desafío, desde el origen, era lograr una operación coordinada de los distintos componentes del programa, lo cual implicaba la desaparición de programas ya existentes, la creación de nuevas intervenciones y, más importante todavía, el compromiso de largo plazo de los sectores involucrados en el programa para cumplir con el objetivo de crear capital humano en estas familias, sin que este representara, necesariamente, sus objetivos individuales (Hernández, 2008). Así, junto con el diseño sustantivo sobre las transferencias

condicionadas como forma de propiciar la generación de capital humano, el POP buscaba ser, desde el inicio, un conjunto de intervenciones coordinadas de diversas instituciones.

LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Esta búsqueda de intervenciones conjuntas, coordinadas o integradas no ha sido solo un objetivo del POP. La política social en México ha pretendido, desde hace cuatro décadas, la coordinación entre dependencias, programas y ámbitos de gobierno (CONEVAL, 2018). En efecto, la política social es, por mandato de ley, responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno y, aunque existe la Secretaría de Desarrollo Social en el gobierno federal, los programas sociales son responsabilidad de decenas de dependencias y entidades. Comisiones, estrategias, cruzadas y planes han tratado de propiciar coordinación y, con ello, incidir en la pobreza, un problema multidimensional cuya atención no recae en un único responsable.

No obstante, la coordinación es un instrumento, no un fin en sí mismo (Peters, 2015). No se trata solamente de hacer eficientes los recursos o eliminar duplicidades, sino de resolver, en conjunto, un problema público (Cejudo y Michel, 2017). Como cualquier intervención, la coordinación requiere una teoría sobre cómo la articulación de programas o dependencias servirá para lograr un propósito. La coordinación, en otras palabras, supone un objetivo concreto y un conjunto de acciones y decisiones orientadas a alcanzarlo. Esas acciones se refieren a los elementos necesarios para conseguir ese propósito (los recursos, los programas, las modalidades de apoyo, etcétera), y las decisiones sobre el diseño y la operación de las intervenciones.

Dichas acciones y decisiones son definidas, establecidas o acordadas por los actores participante**s** en la coordinación, ya sea como parte de una serie de decisiones tomadas en un momento determinado, en la etapa de diseño o como un proceso continuo de decisiones. Todo esto supone un conjunto de información sobre el problema, la población objetivo, los componentes y los efectos esperados, que orientan las decisiones de operación.

Así, la coordinación puede entenderse como un proceso mediante el cual los miembros de distintas organizaciones definen tareas para lograr un mismo objetivo; asignan responsabilidades e intercambian información con el propósito de hacer más eficiente la implementación de las políticas y los programas orientados a la atención de un problema público (Cejudo y Michel, 2017; Peters, 2015). De esta definición se desprenden tres atributos centrales de la coordinación: la existencia de reglas y responsables, los procedimientos para el intercambio de conocimiento e información, y la articulación de esfuerzos para el logro de un objetivo común.

La definición de reglas y responsabilidades claramente establecidas permite que los miembros de las organizaciones conozcan las funciones y actividades que se espera de cada uno de ellos para cumplir ciertos objetivos (Christensen y Lægreid, 2008; Kumar, 2007; Lie, 2011; Streeter, Sherraden, Gillespie & Zakour, 1986). Con la definición de estas

responsabilidades se precisan los actores que deberán, por ejemplo, intercambiar información, asistir a ciertas reuniones o decidir sobre distintas cuestiones.

En otras palabras, al especificar responsables, se identifican los actores que participan en el proceso de coordinación y, al establecer reglas, se determinan los procedimientos para hacerlo (Streeter, Sherraden, Gillespie & Zakour, 1986). Así, un primer componente observable de la coordinación es el grado en el que las organizaciones participantes son capaces de fijar reglas y definir responsabilidades para la coordinación, o bien, la medida en la que se identifican como responsables de ciertas acciones y conocen las reglas que deben cumplir para llevarlas a cabo.

Los procesos de coordinación también suponen el intercambio de información entre actores. Los gobiernos requieren aprovechar la información que se produce en las agencias para atender, conjuntamente, los problemas complejos (Kraemer & King, 1986; Landsbergen & Wolken, 2001). Cuando el intercambio de información entre agencias no tiene lugar o la información es de mala calidad, los actores involucrados en la atención de un problema público son incapaces de desarrollar soluciones coordinadas (Wheatley, 2006). En efecto, entre mayor es la información que las agencias comparten, mayor es el conocimiento que tienen unas sobre las acciones, políticas y recursos de las otras (Reschenthaler & Thompson, 1996). Este intercambio de información les permite complementar la propia, así como basar sus decisiones en información más confiable y completa y orientarlas hacia un objetivo común (Dawes, 1996: 379). Entonces, la coordinación varía en función de la información que se crea de manera efectiva y se comparte en el marco de la política o estrategia de coordinación.

La articulación de las acciones de distintos actores es indispensable para una coordinación efectiva, pues esta implica el logro de un objetivo más amplio que el objetivo individual que persigue cada una de las partes involucradas. Cuando las acciones están articuladas significa que estas (los recursos, beneficios o tipos de apoyo otorgados, por ejemplo) son complementarias y que, solo si operan de modo simultáneo, cada una con una contribución específica hacia el objetivo común, podrá tenerse un proceso de coordinación exitoso.

En efecto, incluso con la existencia de responsables definidos y de información intercambiada, si los instrumentos de cada una de las partes no son los adecuados para el logro del objetivo común, los procesos de coordinación fracasarán en su intento por alcanzarlo (Cejudo & Michel, 2017). Cuán compartido es ese objetivo —la medida en que cada dependencia busca, efectivamente, contribuir a él— determinará el nivel de coordinación que se podrá obtener. Esto significa que la integralidad de las intervenciones no es una consecuencia de voluntad política para coordinarse, colaboración operativa o suerte, sino que es posibilitada desde el diseño.

La coordinación en una política o estrategia, entonces, se observa a partir de las reglas y responsabilidades especificadas, de la información compartida y del objetivo común que orienta las decisiones y acciones de las organizaciones participantes. Estos tres elementos se utilizan a continuación para analizar el diseño del programa en sus diferentes etapas –

Progresa, Oportunidades y Prospera–, así como para determinar las implicaciones que esas variaciones han tenido en la operación coordinada del programa.

PROGRESA: LA COORDINACIÓN DESDE EL DISEÑO

El diseño de Progresa partió de la premisa de que la pobreza era un problema intergeneracional, pues las familias en esas condiciones se encontraban inmersas en un círculo vicioso que las condenaba, a ellas y a las siguientes generaciones, a mantenerse en esa situación (Sedesol, 1998). Para combatirlo, se realizarían acciones en las áreas de salud, educación y alimentación, pues se asumía que, si un niño gozaba de buena salud y contaba con una alimentación sana, estaría en condiciones de tener un buen desempeño escolar y, por tanto, acumular el capital humano necesario para romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Lograr lo anterior, necesariamente, requería un trabajo de coordinación (Levy y Rodríguez, 2005) y, como tal, implicaba "subsumir intereses sectoriales particulares para coincidir en la operación multipartita del programa" (Hernández, 2008: 18). Hay cuatro atributos del diseño original del programa que hicieron posible esa coordinación. En primer lugar, se tenía una teoría causal que incluía un objetivo común a las secretarías de Estado que estarían involucradas en el diseño y la implementación del programa, y claridad sobre las contribuciones específicas de cada una hacia ese objetivo.

Esta teoría causal tenía como objetivo común romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a partir de la creación de capital humano en los hogares beneficiados. La coordinación era necesaria, pues ninguna intervención por sí sola podía alcanzar ese resultado. Puesto de manera simple, un niño educado, pero que no está sano, no alcanzaría el objetivo, ni una niña que recibe una mejor alimentación por las transferencias monetarias, pero no asiste a la escuela. Los componentes (la asistencia a clases, las consultas médicas y la transferencia monetaria) para cumplir el objetivo estaban definidos con claridad. También los responsables –las secretarías involucradas (Desarrollo Social, Educación y Salud)– podían conocer, de manera inequívoca, qué se esperaba de cada una de ellas, sin riesgo de que pudiera asignarse a otra dependencia la responsabilidad.

Esta teoría causal y la definición de cómo cada componente contribuiría al objetivo común permeó en los actores involucrados (decisores, operadores, beneficiarias, evaluadores) gracias a que estaban explícitas y públicas en las reglas de operación del programa. Tener reglas de operación –en ese momento una innovación en los programas sociales– aseguraba que hubiera responsables claros, procesos definidos y la posibilidad de contar con información sobre la operación; es decir, hacían factible la coordinación.

La acción coordinada de los tres componentes del programa también requería, como en cualquier ejercicio de coordinación, el intercambio de información entre las partes involucradas. Este segundo atributo sería fundamental, en primer lugar, para garantizar que los recursos de las secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Social se dirigieran con efectividad a las familias consideradas población objetivo del programa. Esto implicaba que

la focalización del programa tuviera como unidad de intervención a los hogares, y no a territorios o regiones como se había hecho en estrategias previas (Hevia, 2009), y también la creación de un padrón de beneficiarios que guardara registro de todas las personas que recibían apoyos del programa, y que las dependencias involucradas destinaran sus apoyos solo a las personas en esa lista. Para ello, se comenzó el levantamiento de cuestionarios socioeconómicos en los hogares de las localidades de alta marginación –pero que tuvieran acceso a servicios básicos–, y tras la evaluación de los cuestionarios, se seleccionaron los hogares que se ajustaban a las características de la población objetivo del programa y, con ello, se comenzó el primer padrón de beneficiarios del programa (Hernández, 2008).

El intercambio de información también era indispensable para la operación rutinaria del programa. Se requería que, una vez que los hogares hubieran sido seleccionados como familias beneficiarias del programa, recibieran –a un tiempo– los apoyos de los tres componentes. Para ello, los registros administrativos de las dependencias de Salud, Educación y Desarrollo Social se modificaron, y con estos se elaboró una lista de nombres de las familias y los jóvenes que recibían apoyos. Estos se entregaron a las distintas oficinas o entidades gubernamentales en las que operaba la estrategia (Hernández, 2008). A cada registro u hogar se le asignó un número de folio (luego se cambiaron por códigos de barra que podían leerse con lectores ópticos) asentado en los formatos que la jefa de familia debía llevar a la escuela de su(s) hijos y a su clínica de salud, respectivamente.[194]

Este conjunto de elementos de diseño tenía efectos en la operación del programa, que requería, para la implementación articulada de los tres componentes, la definición de reglas claras y responsables inequívocos, el tercer atributo del modelo de coordinación. Esta definición ocurrió, al principio, en el marco de una mesa de trabajo de alto nivel, en la que subsecretarios o directores generales de las áreas involucradas se reunirían para definir en conjunto cuestiones tanto del diseño como de las acciones operativas necesarias (Hernández, 2008). Si bien se hicieron ciertos ajustes desde los primeros meses de

[194] Para la operación del componente educativo, “lo que manda [ría sería] la norma educativa”, pues la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de cada familia se llevaría a cabo a partir del control escolar (registro de asistencias) que ya se hacía en todas las escuelas. Así, los profesores de las escuelas de todo el país informarían anualmente a Progresa de los becarios inscritos en sus respectivos planteles educativos. Luego, el personal del programa enviaría a cada escuela una lista con los nombres de los alumnos señalados por los propios profesores para que, cada bimestre, estos reportaran su asistencia, y el programa pudiera definir a qué familias debía liberarle las becas.
La operación del componente de salud requeriría un intercambio de información equivalente: el médico de la unidad de salud registraría a cada familia y, con ello, al igual que en el componente de educación, las titulares deberían mandar constancia al personal del programa de su inscripción en el centro de salud indicado. El programa, entonces, generaría y enviaría de regreso a cada centro de salud una lista actualizada (con todos los integrantes del hogar) de todos los beneficiarios que ahí deberían ser atendidos. Sobre esta lista de personas y sus familias, los médicos llevarían un control de salud, el cual efectuarían a partir de un carnet de citas médicas (un instrumento de la propia Secretaría de Salud), cuyo cumplimiento deberían reportar por bimestre al programa.
Esta forma de operar, además de permitir comprobar que los beneficiarios habían cumplido con su corresponsabilidad, facilitaba el registro de los apoyos entregados por beneficiario (Hernández, 2008).

operación del programa, las etapas del proceso de implementación –y sus responsables– quedaron definidos desde un inicio.[195]

Se definió que el programa brindaría dos tipos de apoyo, uno básico y otro variable. El primero consistiría en un apoyo económico –igual para cada familia, sin importar el número de miembros–, destinado a mejorar la alimentación en el hogar. El segundo sería la beca educativa, la cual variaría dependiendo del número de hijos y el grado escolar de cada uno.

La entrega de ambos tipos de apoyo iniciaría con el proceso de incorporación de beneficiarios, que consistiría en la entrega de un "kit de bienvenida" a las familias que contendría un formato para el sector salud (en el cual se especificaría la clínica que le fue asignada) y otro para el de educación. Las jefas de familia deberían llevar al profesor de sus hijos el formato de inscripción y, una vez que este lo firmara para dar constancia de que dichos niños se encontraban inscritos en determinado plantel educativo, las mismas jefas de familia lo entregarían al personal del programa. Tras validar todos los registros, el programa (en concreto, la Dirección de Padrones) enviaría de regreso la lista de becarios a los planteles educativos para que estos llevaran un registro de su asistencia, la cual, de manera bimestral, enviarían al programa a fin de validar que la familia estaba cumpliendo con su corresponsabilidad.

Un proceso equivalente ocurriría con el componente de salud: las jefas de familia entregarían al médico de la clínica el formato de inscripción y, luego, al personal de programa. Tras validar todos los registros, el programa enviaría de regreso a los centros de salud la lista de todos los miembros que conformaban cada familia, de quienes registraría su asistencia a las citas médicas y llevaría un control médico. Este registro, que los centros de salud también deberían hacer llegar al programa bimestralmente, sería el pase para que este liberara el apoyo alimentario (el básico) a cada familia beneficiaria.

El cuarto atributo de diseño del programa, a partir del cual se buscó que cada una de las partes involucradas contribuyera en efecto al logro de un objetivo común, fue la decisión de que tanto el programa como sus componentes contaran con recursos adicionales para operar. Esto se derivó de la decisión de aprovechar los instrumentos ya existentes sin que para estos la operación del programa supusiera una sobrecarga (Hernández, 2008).[196] Se creó una partida especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación (el Ramo 20) para

195 Por ejemplo, ha habido cambios en la operación del programa derivados de su expansión o a partir de avances tecnológicos: se modificó el mecanismo de captura de información de los formatos al comenzar a utilizar lectores ópticos; se transformó el modo de identificar posibles beneficiarios cuando se amplió el programa a zonas urbanas, pues ahora es por demanda; se ha iniciado una transición en la forma en que se reportan las corresponsabilidades de educación por parte de las autoridades estatales, a partir de sistemas de información que agregan los registros administrativos sobre asistencia escolar; y la bancarización de beneficiarias ha cambiado el modo en que se entregan los beneficios.

196 Si bien el programa inició sus operaciones sin que para ello se hubiese creado una estructura adicional en las entidades federativas (en su lugar se utilizaron las gerencias estatales del Fideicomiso de Liquidación para el Subsidio de la Tortilla), cuatro meses posteriores al arranque se crearon unidades administrativas (denominadas unidades de apoyo estatal Progresa) para continuar con las tareas de incorporación de familias, registro del cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad, elaboración de las primeras listas de liquidación y la entrega de los apoyos monetarios. Contar con una estructura propia permitió ampliar el nivel de interlocución entre el programa y los responsables estatales de educación, salud y los presidentes municipales, así como un funcionamiento más uniforme (Quijano, Solís, Huerta y Rocha, 2000).

financiar la operación del programa, incluidas las asignaciones presupuestarias que se destinarían a las dependencias responsables de cada uno de los tres componentes.

Tanto a la Secretaría de Salud como a la de Educación se le otorgarían recursos para "el fortalecimiento de la infraestructura […] disponible en las regiones donde oper[ara] el programa" (Progresa, 1997: 46). En términos prácticos, esto significaba, en el componente de salud, la transferencia de una cuota (cápita) por familia que podría transferirse a los Servicios Estatales de Salud (y a IMSS-Progresa) (Aceves, 2017); en el caso de educación, los recursos se utilizarían para las becas de los hijos de las beneficiarias a partir de las listas preparadas por la Coordinación Nacional.

Lograr que la implementación del programa no representara un costo adicional a cada uno de los responsables de los componentes (aunque sí una carga administrativa) permitiría que las partes involucradas estuvieran dispuestas –por razones menos cambiantes que la llamada "voluntad política"– a volcar parte de su estructura burocrática a cumplir el objetivo de un programa que no era suyo. Además, serviría para establecer acuerdos de coordinación que se mantuvieran en el tiempo y, con ello, aprovechar los instrumentos ya existentes sin que para estos la operación del programa supusiera una sobrecarga (Hernández, 2008).

En suma, el modelo de coordinación de Progresa se caracterizó por la articulación de los diversos componentes, desde el diseño, que estuvo orientada por un objetivo claramente especificado, común a todos ellos: el desarrollo de capital humano de los miembros de las familias en pobreza y que permeaba en la operación articulada del programa. Cada intervención es necesaria y el conjunto de intervenciones es, en diseño, suficiente para el logro de ese objetivo. Así, el modelo de coordinación en esta etapa del programa se distinguió por una implementación basada en una serie de acciones, conectadas entre sí, de forma automática; es decir, los procesos para la operación del programa estuvieron pensados de tal forma que cada una de las acciones necesarias para su correcto funcionamiento se seguía de otra, sin que esto dependiera de la voluntad de las partes o de una negociación entre estas mismas.

Para hacer posible lo anterior, una característica fundamental del modelo de coordinación de Progresa fue que contó con reglas claras –explícitas en las reglas de operación– no solo para normar las acciones que todos los actores involucrados debían llevar a cabo, sino también para los flujos de información para tomar decisiones y con recursos presupuestarios garantizados. Desde luego, la operación cotidiana tiene variaciones entre los estados y las localidades (las características geográficas, sociales y demográficas de cada una; las capacidades administrativas y el entorno político; y el perfil de los delegados y los operadores) que hacen diferente la interacción entre el beneficiario y el programa, pero ninguna de ellas incide con determinación en la secuencia de acciones necesarias para que el programa funcione según lo previsto.

LA EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN EN OPORTUNIDADES

Como explica Rogelio Gómez Hermosillo en uno de los capítulos de este volumen, en el tránsito de Progresa hacia el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (a partir de 2002) hubo continuidad en los aspectos centrales del diseño del programa, aunque se tomaron una serie de decisiones que incidieron en la operación del programa de manera importante; es decir, todos los ajustes de Oportunidades fueron operativos (no incidieron en el diseño general del programa). Desde la perspectiva de coordinación, sin embargo, los cambios no significaron una modificación del objetivo común del programa, de los responsables de los componentes principales ni del intercambio de información. Los responsables (tanto de las decisiones estratégicas como operativas), sus contribuciones específicas y el objetivo común se mantuvieron.

Incluso la decisión que implicó más cambios en términos operativos –la ampliación del programa a las zonas urbanas– no requirió modificar el modelo de coordinación. El método de selección de beneficiarios en zonas urbanas fue diferente del utilizado hasta entonces en Progresa, pues consistió en la identificación de potenciales beneficiarios a partir de la instalación de módulos de atención a los que deberían acudir las personas que demandaran ser beneficiarias del programa; es decir, los encuestadores del programa no tenían que abarcar un universo amplio de posibles beneficiarios, sino solo a los que acudían a solicitar los apoyos (Hernández y Hernández, 2005; Orozco y Hubert, 2005).[197]

Lo anterior significó un cambió en la forma en la que se incorporaba a beneficiarios (y, por tanto, del inicio del proceso de generación de información sobre ellos), pero no se alteró la gestión y utilización de esa información: la Dirección de Padrones seguía siendo responsable final de la incorporación de las nuevas familias y, tras la incorporación, los demás procesos del programa utilizaban esa información para detonar una serie de procesos automáticos (que siguieron vigentes en 2018) y que se describieron páginas atrás.

Así, tras los ajustes al programa Oportunidades, este mantenía un diseño articulado con acciones orientadas a un objetivo común. Continuaba vigente el objetivo original de generar el capital humano necesario en las personas para que rompieran con el ciclo intergeneracional de pobreza en el que estaban inmersas y, también, la teoría causal sobre los componentes específicos que contribuirían a que su consecución continuara inalterada: una persona requiere educación, salud y alimentación sana para crear capital humano.

Asimismo, Oportunidades seguía recayendo en acciones automáticas, con responsables inequívocos, cuya participación no estaba sujeta a negociación o voluntad. Salud y educación seguían siendo responsables de validar el cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias, necesarias para activar el componente de alimentación. Finalmente, seguían operando reglas que definían las acciones y los flujos de información para tomar decisiones. Continuaba el intercambio de información sobre las

[197] La incorporación de nuevas familias y, por ende, la ampliación de la cobertura del programa requirió también diseñar una forma de estar en contacto con los beneficiarios. Para ello, se creó un modelo de operación por zonas, que consistió en la instalación de unidades de atención regional en cada zona en la que el programa operaba. El objetivo era identificar errores de operación, actualizar el padrón y promover la participación comunitaria. Cada uno de estos aspectos significó una operación más compleja del programa (Mir, Coronilla, Castro, Santillanes, y Loyola, 2008), pero no un nuevo modelo de coordinación.

condiciones socioeconómicas de la población (para focalizar) y otro para identificar quién cumplía con las corresponsabilidades. En pocas palabras, el modelo de coordinación original seguía vigente.

Lo anterior no significa, sin embargo, que los componentes de salud y de educación no tuvieran —y tengan aún— margen de mejora. Si bien la coordinación entre los componentes ocurre casi de modo automático en la operación cotidiana, no ocurre lo mismo en la toma de decisiones para modificar cuestiones de diseño del programa. En efecto, uno de los principales retos que tiene el programa es lograr que los responsables de los componentes originales acuerden cambios sustantivos (relativos a la ampliación y calidad de los servicios educativos y de salud) en el diseño del programa. La Coordinación Nacional del programa no puede incidir directamente en la calidad de los componentes educativo y de salud, y no existe un espacio de decisión estratégico (como fue, en su origen, la mesa de subsecretarios) que pueda asumir compromisos sobre el conjunto del programa para adaptar su diseño a las necesidades que se van presentando, incluso a pesar de la evidencia de que el desempeño (sobre todo en términos de calidad) de los componentes de salud y educación constituye una limitante fundamental para el logro de los objetivos (Gutiérrez, et. al, 2008; Mancera, Andrade, Barrios, Serna y García, 2009; Mancera, Serna y Piedre, 2012).

En otras palabras, aunque en el momento del diseño del programa hubo un espacio de decisión con autoridad para modificar las acciones de otras dependencias, para afectar sus presupuestos y articular los componentes dirigidos a resolver el problema que busca atender el programa (una plataforma de decisión en lógica de política integrada, ver Cejudo y Michel [2017]), ya en su operación, el espacio de decisión no siempre ha presentado esas características.

Quizá la muestra más evidente de ello fue la incorporación del Programa de Apoyo Alimentario, en 2010, como un elemento adicional de Oportunidades. En efecto, una limitante del programa para continuar ampliando su cobertura había sido la falta de capacidad de atención en ciertas zonas, lo que ha impedido a la Secretaría de Salud incorporar a nuevas familias. Así, en vez de lograr que esta extendiera su cobertura (habilitando nuevos centros de atención, por ejemplo) ahí donde no había servicios de salud disponibles para atender a la población del programa, se optó por incorporar a esas familias a un esquema de atención en el que solo se beneficiarían de los componentes de educación y alimentación —este último proporcionado por Programa de Apoyo Alimentario—, pero no del de salud.

PROSPERA: UN NUEVO COMPONENTE A COORDINAR

El diseño de Progresa, y luego de Oportunidades, había estado basado en la teoría del capital humano, según la cual la educación, la salud y la alimentación son instrumentos indispensables para el aumento en la productividad de las personas (Yaschine, 2015). Al inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, las evaluaciones a las que había estado sujeto el programa indicaban que este había tenido efectos positivos en el

consumo permanente de las familias beneficiarias, en la composición de su alimentación (Angelucci, Attanasio & Di Maro, 2005; Angelucci, Attanasio y Shaw, 2005; Attanasio y Di Maro, 2004; Escobar y González de la Rocha, 2005ª, 2005b; para una revisión general, ver Parker & Todd, 2017), en el uso preventivo de los servicios de salud en áreas rurales, en las condiciones de salud de las familias beneficiarias (Gutiérrez, et.al., 2005; Bautista, 2008), en los años de escolaridad de los becarios del programa (Parker y Behrman, 2008) y, en general, apuntaban a que el programa había contribuido a la reducción de la pobreza de ingreso de corto plazo y a disminuir la intensidad de esta (Cortés, Banegas y Solís, 2007; Fiszbein, et.al., 2009).

No obstante, la calidad de los servicios de salud y educativos tenían importantes áreas de mejora (Gutiérrez, et.al., 2008; Mancera, et.al., 2009; Mancera, Serna y Priede, 2012), y no había evidencia de que el programa hubiera tenido algún impacto en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008) ni en la calidad de sus trabajos (Ibarrarán & Villa, 2010).

Frente a la dificultad para hacer ajustes en el diseño de los componentes originales del programa, el cambio en el diseño de Progresa-Oportunidades a Prospera fue una apuesta por hacerse cargo del principal supuesto de la teoría causal original del programa mediante la creación de un nuevo componente. En efecto, dicha teoría definía que el capital humano generado —producto de una mejor educación, salud y alimentación— se traduciría en una mayor productividad de las personas y, por tanto, en mejores empleos y mayores ingresos, con lo cual se rompería el ciclo intergeneracional de pobreza. En vista de la falta de evidencia sobre los efectos en el empleo y el ingreso, la nueva administración consideró que era momento de transitar hacia un diseño en el que se vinculara, directamente, a los beneficiarios con el mercado laboral.

El cambio a Prospera, entonces, significó la adición de un nuevo componente –el “componente de vinculación”–, con el objetivo de lograr la inserción laboral y productiva de las familias del programa mediante la articulación de diversas estrategias multisectoriales (SHCP, s.f.). Para ello, el programa “[ampliaría] el radio de acción de sus intervenciones intersectoriales al ámbito del fomento a la inclusión productiva, laboral y financiera [...], así como su acceso efectivo a los derechos sociales” (Presidencia de la República, 2014).

En términos prácticos, esto significó que el nuevo componente buscaría la inclusión financiera, laboral, productiva y social de las familias beneficiarias, y dar acceso preferencial a la oferta institucional (en concreto, a 14 programas presupuestarios, distribuidos en ocho dependencias) relacionada con estos cuatro tipos de inclusión (Sedesol, 2015; RIMISP, 2017). La inclusión financiera se lograría otorgando a los beneficiarios un acceso preferencial a servicios financieros, de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos; la laboral, a las acciones o programas de capacitación y empleo implementadas por otras dependencias; la productiva, a los programas de fomento productivo y generación de ingreso a los beneficiarios; y la inclusión social, “a aquellos programas que faciliten el acceso a los derechos sociales de las personas” (Sedesol, 2015).

A diferencia de las acciones realizadas en el marco de cada uno de los componentes originales, las acciones del componente de vinculación no se insertan como parte de la teoría causal original ni tampoco de una nueva; son acciones independientes que no requieren el funcionamiento de otros componentes ni son requisito para otros; es decir, no son intervenciones articuladas con los demás componentes. No hay una definición formal del problema que atiende el nuevo componente (aunque sí de una de sus inclusiones, la productiva[198]) ni de la forma en la que sus distintos instrumentos –los cuatro tipos de inclusiones y las acciones llevadas a cabo como parte de cada una– debieran articularse para el logro de un objetivo. Aun así, el nuevo componente constituye una nueva intervención, con nuevos responsables, tareas y flujos de información y, por tanto, implicó un nuevo modelo de coordinación para el programa.

Al igual que en su diseño original, se buscó aprovechar la oferta institucional existente, pero no para ampliar o potenciar su alcance ni tampoco para evitar una carga operativa innecesaria a los programas. Este nuevo componente no incluyó ningún mecanismo o procedimiento para evitar lo anterior, porque su implementación no demandaba ningún cambio en los procesos de los 14 programas existentes. Aunque sí se estableció un objetivo común al cual todos estos debían orientarse –"articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social [...], dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad" (Presidencia de la República, 2014)—, no se definió qué es lo que debían hacer para contribuir a lograrlo, fuera de establecer en sus reglas de operación que apoyarían "de forma prioritaria" a los beneficiarios del programa. En otras palabras, no se definió la contribución específica de cada uno de los 14 programas involucrados (o las ocho dependencias responsables de su implementación) al logro del objetivo común.

La ausencia de decisiones de diseño que activen acciones automáticas de una dependencia para contribuir con una aportación específica al objetivo común significa que, en la práctica, se han requerido negociaciones anuales entre la Dirección General de Coordinación y Vinculación de la Coordinación Nacional del programa y cada uno de los 14 programas para acordar que estos destinen un porcentaje de sus recursos a la atención de los beneficiarios Prospera, pues, a diferencia de los otros componentes, los programas del componente de vinculación no cuentan con recursos etiquetados desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para la operación de Prospera.

El nuevo modelo de coordinación también ha modificado la forma en la que ocurre el intercambio de información. Al igual que con los componentes originales (alimentación, educación y salud), Prospera requeriría comprobar que las familias reportadas como beneficiarias por los 14 programas efectivamente fueran familias Prospera. Debido a que el componente de vinculación no pretende atender a todas estas familias, ni de la misma forma (es decir, unos podrían beneficiarse de un apoyo para realizar un proyecto productivo y

[198] Se realizó un diagnóstico del problema que atiende la vertiente de "inclusión productiva" del componente de vinculación, en el cual se especifica que el problema consiste en que "los hogares en condición de pobreza cuentan con una combinación inadecuada de capacidades, activos, oportunidades económicas y acceso a servicios y bienes públicos, la cual dificulta el aumento de su productividad" (RIMISP, 2017, p. 7).

otros, de un préstamo como parte de la inclusión financiera que ofrece el nuevo componente), se añadió un módulo a los cuestionarios socioeconómicos que ya levanta el programa para identificar capacidades productivas en esos hogares. Si bien esta información se envía a la Dirección de Padrones del programa para que conformen el padrón base, Prospera no tiene manera de incidir en las decisiones de focalización de los programas que integran el componente de vinculación.

Por ello, para la operación rutinaria del nuevo componente del programa, el intercambio de información se limita al cruce de padrones de beneficiarios de los 14 programas que integran el componente de vinculación, y el padrón de Prospera. Este ejercicio tiene dos propósitos: por una parte, le permite a la Dirección de Padrones del programa llevar un registro de "las concurrencias" que han existido entre este y los 14 programas que integran el componente de vinculación,[199] aunque esto no modifica, de ninguna forma, el padrón base del programa. Por otra parte, este cruce de padrones les permite a los 14 programas que integran el nuevo componente contar con la información necesaria para poder dar prioridad en las convocatorias a los beneficiarios de Prospera.

En efecto, debido a que estos programas utilizan como uno de los criterios de prioridad para seleccionar los proyectos que serán apoyados el que los solicitantes sean beneficiarios Prospera, una vez que los programas cierran sus convocatorias, envían una base de datos con todos los registros de las solicitudes que dicen ser beneficiarios Prospera a la Dirección General de Coordinación y Vinculación para que la valide y, luego, la devuelva a los programas. Una vez que los programas disponen de esa información validada, pueden seleccionar las solicitudes que serán apoyadas.

DOS MODELOS DE COORDINACIÓN CONTRAPUESTOS

La incorporación del componente productivo, en el tránsito de Oportunidades a Prospera, no se diseñó como un componente interdependiente con los otros tres, sino como uno que opera en paralelo. A diferencia de los tres componentes originales que tienen un responsable inequívoco, la responsabilidad del componente productivo está diluida en muchas agencias y programas (por ejemplo, tanto programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación como de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas pueden contribuir en un mismo año con sus programas a la inclusión productiva de los beneficiarios). En contraste con el diseño original, la contribución específica de cada una de esas agencias o programas no está definida en el diseño de Prospera, sino que se acuerda en mesas de coordinación, año con año, en función de la lógica de operación propia de esas agencias y programas.

Finalmente, en parte porque no hay recursos presupuestarios asignados para el nuevo componente, este no ha modificado la operación cotidiana de las agencias que lo integran

[199] En este registro no se especifica el tipo de apoyo recibido ni la etapa en la que se encuentra, porque los apoyos que dan estos 14 programas no son equivalentes entre sí.

ni ha activado un flujo de información automático que tenga como unidad de registro a las familias Prospera. En pocas palabras, el modelo de operación de este componente es más similar a otras estrategias de coordinación –como Estrategia 100x100 o la Cruzada Nacional contra el Hambre (CONEVAL, 2018)– que a los componentes originales de Prospera.

El contraste entre estos modelos diferentes de coordinación se manifiesta también en campo. Los operadores del programa en las delegaciones del POP en los estados experimentan dos lógicas de operación. Mientras que los componentes de salud, educación y alimentación tienen ya una operación rutinaria, con tiempos, formatos y criterios predefinidos, los nuevos componentes muestran una operación que no puede ser anticipada por los operadores, pues depende de la oferta institucional de otros programas y dependencias, ya sea por los tiempos o criterios de las convocatorias, los recursos disponibles o las prioridades en su ejecución, que pueden o no orientarse a beneficiarios del POP.

Los componentes de salud, educación y alimentación tienen una aplicación permanente y sistemática. Las becas, la atención en las clínicas o las transferencias monetarias no están sujetas a negociaciones específicas ni a cambios en las reglas año con año, como sí lo han estado los apoyos del componente de vinculación. Más importante, todos los hogares beneficiados por el POP reciben los apoyos correspondientes a salud, educación y alimentación, en tanto que los de inclusión productiva, laboral, social o financiera tienen reglas diversas y han llegado a un número muy reducido de beneficiarios.[200]

La carga administrativa para los operadores también es distinta: cuando en un hogar una hija entra a la secundaria hay ya un proceso, un formato y un flujo de información que, casi automáticamente, detona el apoyo correspondiente. Lo mismo ocurre con cualquier otro escenario relacionado con los tres componentes originales. En cambio, el nuevo componente requiere que los operadores en las delegaciones estén al pendiente de nuevas convocatorias, esperar avisos de vinculación con programas específicos, encontrar beneficiarios que pudieran ser elegibles y realizar todos los trámites necesarios (como cualquier otro solicitante) para inscribir a las familias a una convocatoria, sin una expectativa certera de que se recibirá el apoyo.

Como muestra, cada una de las intervenciones realizadas como parte del componente de vinculación tiene una cobertura distinta entre sí y con respecto a los componentes originales del programa; por ejemplo, en el marco de la inclusión productiva y laboral se han apoyado 10,609 proyectos y 14,894 personas, respectivamente (ver cuadroCuadro 0-1). Estas diferencias hacen evidente que, en contraste con el diseño original del programa, no todas las familias tienen un acceso igual a los beneficios de Prospera, sino que están en función de las negociaciones particulares entre funcionarios y programas.

[200] Esto no aplica a los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario en tanto no se incorporan plenamente a Prospera.

Inevitablemente, estas diferencias de modelo de coordinación se reflejan en la forma en que las familias beneficiarias experimentan el programa. Aunque es un programa de gran complejidad administrativa, para las beneficiarias del POP es un proceso simple, pues la interacción con las vocales, los promotores y los responsables de atención es conforme a procesos y tiempos claros. Las titulares saben que, una vez inscritas, deben cumplir con sus corresponsabilidades y que, a cambio, los apoyos llegarán de manera automática. Si por alguna razón ello no ocurre, saben con quién acudir y conocen sus derechos. Esta certidumbre está ausente en el componente de vinculación: las beneficiarias no pueden gozar de certeza de los apoyos que llegarán el año siguiente (proyectos productivos, cunas o una estufa de gas) –porque el propio POP no la tiene—, y entienden los apoyos más en una lógica asistencial (como resultado de la suerte o de la buena gestión de un funcionario) que en una de derechos (algo que ocurre porque corresponde con las reglas y al que tienen acceso garantizado).

Cuadro 0-1. Proyectos de inclusión productiva y proyectos de inclusión laboral, apoyados por año

Año	Proyectos productivos apoyados	Personas beneficiadas por Bécate	Personas registradas en bolsa de trabajo y portal de empleos
2014	2,444	300	
2015	1,525	1,872	2,849
2016	2,194	420	6,075
2017	4,446	741	2,637
Total	**10,609**	**3,333**	**11,561**

Fuente: Resultados obtenidos por el componente de vinculación en Prospera. Nota informativa de la Dirección General de Coordinación y Vinculación, del 21 de febrero de 2018, en el marco del seminario 20 años Prospera.

CONCLUSIONES

El argumento central del capítulo es que el POP, en su diseño original, logró establecer los instrumentos de coordinación necesarios (un objetivo claro, contribuciones específicas, responsables inequívocos y flujos de información) para que el programa tuviera intervenciones articuladas hacia los beneficiarios. Esto no fue resultado de cooperación o acuerdos en el momento de la operación, sino de atributos definidos desde el diseño. Más adelante, incluso frente a cambios operativos importantes (como la ampliación a zonas urbanas), se logró mantener el modelo de coordinación con base en intervenciones articuladas; es decir, los cambios operativos no modificaron la teoría causal del programa ni el modelo de coordinación. A partir de 2014, al añadir el componente productivo, se creó un nuevo modelo de coordinación, en el que las intervenciones del componente de vinculación no están articuladas *ex ante,* sino que deben ser definidas en espacios de coordinación nuevos, con más integrantes y sin responsabilidades inequívocas.

Este modelo emergente de coordinación, aunque es distinto del modelo original del POP, es en realidad similar al que se ha intentado con las estrategias de coordinación de política social en las últimas tres administraciones. El modelo no ha mostrado, hasta ahora, la capacidad de incidir en el diseño de los programas asociados, de emprender un número considerable de proyectos productivos (los números reportados son muy pequeños comparados con las cifras de familias beneficiarias), ni se han construido los flujos de información necesarios para que la coordinación pueda incidir en la toma de decisiones. Cuando un conjunto de intervenciones no es coherente en su diseño, es difícil suplir la falta de coherencia mediante la coordinación (Cejudo y Michel, 2016).

Lo anterior no quiere decir, desde luego, que el principal problema del nuevo componente –o del POP en general– sea la coordinación. Como se explicó ya, la coordinación es un instrumento para resolver problemas complejos, pero no es lo único importante de una intervención. En el caso del POP, la intervención consiste en la articulación de componentes concretos, y será tan efectiva como lo sea cada uno de ellos. Por ello, es crucial poner atención en la calidad de cada componente. Aun cuando la coordinación con los componentes de educación, salud y alimentación funcione, si la calidad de la atención no es la necesaria, los supuestos de la teoría causal no se cumplirán y, por tanto, el propósito de la intervención no podrá ser alcanzado.[201] La misma lógica aplica al nuevo componente: aunque vincular a los beneficiarios Prospera con otros programas está siendo un desafío de coordinación, el desafío central es otro: asegurar la efectividad de los programas que buscan producir ingresos, acercar al empleo, incorporar al sistema financiero o favorecer la inclusión social.

Sin embargo, quizá la pregunta más importante que debe hacerse sobre el nuevo componente es acerca de la teoría causal original del programa: ¿se trata de un componente necesario para alcanzar el propósito del programa de generar capital humano?, ¿es, por el contrario, una nueva teoría causal?; en cualquier caso, ¿debe ser parte del POP o debería ser un programa que, usando los datos y la estructura operativa del POP, lo complementara?

Hay tres implicaciones prácticas del análisis de coordinación en el POP. La primera es sobre el componente de vinculación: como se dijo, ha significado un nuevo modelo de coordinación no articulado con los demás componentes. Es necesario decidir si será posible integrarlo cabalmente a la teoría causal (que se defina un nuevo objetivo que lo incorpore o que se especifique cómo contribuye al objetivo existente), hacer explícitas las contribuciones de cada programa y dependencia participantes, no como una contribución a partir de lo disponible, sino con base en un diseño deliberado de las aportaciones necesarias para conseguir el objetivo y los responsables inequívocos, y construir un modelo de intervención cuya operación se alinee con la lógica de focalización, seguimiento y

[201] La calidad de la intervención no es un asunto de coordinación; es decir, aunque hay una clara necesidad de que los espacios de coordinación puedan conocer e incidir sobre la calidad de cada uno de los componentes, la razón por la que los servicios de salud y educación no son de calidad no obedece a una carga operativa o administrativa impuesta por el programa, sino por las condiciones propias del sistema educativo y de salud en el país.

cobertura del resto del programa. De lo contrario, este nuevo componente coexistirá con Prospera, pero no podrá coordinarse en el modelo de articulación alcanzado por los otros componentes.

Esa es precisamente la segunda implicación: las modificaciones o adiciones que se hagan al POP tienen que pensarse a partir de la lógica de operación articulada que ya se ha logrado. Añadir componentes con una lógica temporal distinta (como la entrega de algún bien por una sola vez), con una unidad de focalización diferente (como las que apoyan a grupos de beneficiarias o territorios determinados), o que no contribuyen al objetivo de generar capital humano (como los apoyos a adultos mayores, los 38,000 cuartos adicionales construidos entre 2013 y 2018 para abatir el hacinamiento, o las 15,000 estufas de gas entregadas para sustituir las de leña y, con ello, mejorar su estado de salud) significa modificar la lógica del programa, complicar su implementación, dificultar su seguimiento y reducir la capacidad de atribuirle resultados.

Desde luego, el formidable trabajo en materia de padrones y seguimiento y el despliegue operativo del programa no tienen equivalente en la política social en México y, por ello, la tentación de que otros programas aprovechen estos recursos no es menor. No obstante, el que otros programas utilicen la información del POP, e incluso se beneficien de su alcance en campo, no significa que deban incorporarse como nuevos componentes del programa.

La tercera implicación es sobre el resto de la política social en México. Diversas estrategias de coordinación en las últimas tres administraciones (como la Estrategia Nacional de Inclusión, la Cruzada Nacional contra el Hambre, la Estrategia 100x100 o Microrregiones) no han logrado su propósito de articular programas para resolver, de forma conjunta, el problema de la pobreza, pues han estada basadas en un modelo de coordinación que no integra información, no define contribuciones específicas ni responsables inequívocos; tampoco articula sus distintos componentes en torno a una teoría causal con un objetivo común (CONEVAL, 2018). El POP ha sido una excepción notable en esa historia. Futuras estrategias de coordinación tienen mucho que aprender de una lógica de intervenciones integradas, decisiones basadas en información proveniente de registros administrativos, acciones que se activan automáticamente, una visión de largo plazo y responsables inequívocos.

Entrevistas[202]

[202] Disponibles en el Anexo IX-1 Entrevistas

Lo bueno siempre puede ser mejor. Continuidad y cambios de Progresa a Oportunidades 2001 - 2006

Rogelio Gómez Hermosillo M.

Semblanza del autor:
Rogelio Gómez Hermosillo M. es sociólogo y actualmente coordinador de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza y consultor para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales; asesora programas de transferencias en más de 20 países. Fue coordinador nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2001 a 2006.

Citación sugerida:
Goméz Hermosillo, Rogelio (2019). Lo bueno siempre puede ser mejor. Continuidad y cambios de Progresa a Oportunidades 2001 - 2006. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se enfoca en el lapso 2001-2006 y, en la parte final, ofrece algunas reflexiones sobre el momento actual. Presenta una visión centrada sobre todo en aspectos operativos y "desde dentro". Documenta lo realizado y explica la racionalidad y las motivaciones de las decisiones tomadas en ese periodo (con base en la responsabilidad del autor, quien fue coordinador nacional de agosto de 2001 al 30 de noviembre de 2006). Se ofrece una mirada operativa, poco frecuente en los textos académicos sobre el programa que, en general, abordan la medición de impactos de evaluación.

El periodo 2001-2006 se inicia con la primera alternancia política en el país después de setenta años de predominio de un partido hegemónico en un régimen autoritario durante todo el siglo XX. Durante ese tiempo se cambia la denominación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresa, por Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En el primer apartado se hace una breve introducción al contexto del periodo y, en su parte sustantiva, documenta y analiza los elementos de continuidad y los aspectos de mejora y cambios llevados a cabo en esa etapa.

En el segundo apartado, a manera de conclusiones, primero se comparten reflexiones de balance del periodo. Posteriormente se ofrecen reflexiones actuales, doce años después, con dos miradas: una perspectiva comparada con otras experiencias internacionales semejantes y reflexiones sobre el futuro del programa a veinte años de su creación.

1. CONTINUIDAD, MEJORAS Y CAMBIOS DE PROGRESA A OPORTUNIDADES 2001-2006

Esta sección se divide en dos apartados: continuidad en el diseño y mejoras y cambios. Presenta una breve descripción del contexto durante el periodo de referencia.

En la década de los noventa se habían dado varios cambios sustantivos en la política social relacionada con la superación de la pobreza; destacan cuatro, que resultan los más relevantes: a) la descentralización de los servicios de educación y de salud para quedar bajo responsabilidad de los gobiernos estatales, en 1992 y 1996, respectivamente; b) la concentración de los fondos "compensatorios" y de ampliación de cobertura hacia zonas marginadas o población en pobreza en el Programa Nacional de Solidaridad de 1989 a 1994; c) la posterior descentralización de los fondos de "desarrollo regional" del Programa Nacional de Solidaridad a los gobiernos locales al crearse el Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social del Ramo 33 desde 1998; y por supuesto, d) la creación de Progresa en 1997.

A fines de los noventa también se dieron grandes cambios políticos en México: a) los primeros gobiernos de alternancia en las entidades federativas, a partir de la elección de Baja California en 1989; b) la creación del Instituto Federal Electoral como autoridad autónoma, que rompe el control gubernamental sobre la organización de las elecciones, en

1995-1996; c) la primera derrota del PRI en la Cámara de Diputados, que pierde la mayoría absoluta y, por ende, la posibilidad de aprobación de leyes y del presupuesto anual sin necesidad de los demás partidos, en la elección intermedia de 1997; y finalmente, d) la primera alternancia en la Presidencia con el triunfo de Vicente Fox en el año 2000.

La decisión de continuidad del diseño de Progresa y su transformación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades podría tener varios factores de explicación, concurrentes y complementarios; el que parece determinante es la evaluación rigurosa y avalada por expertos con prestigio internacional, que se presenta como evidencia de los primeros resultados.[203]

La disposición del nuevo gobierno de tomar decisiones basadas en evidencia hace posible no solo dar continuidad al programa, sino invertir en su mejora y ampliación.[204]

Finalmente, el compromiso del nuevo gobierno de poner en marcha una política social con transparencia, apego a la normativa y sin sesgos clientelistas permite reforzar elementos clave del diseño del POP que se convierten en su principal "blindaje" frente a presiones políticas y pretensiones electorales (Hevia, 2007).[205]

La decisión de transformar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se da en el marco del lanzamiento del nuevo enfoque de política social denominado estrategia "Contigo", basada en el ciclo de vida y en cuatro grandes funciones asignadas a la política social, que se constituyen en vertientes de la estrategia: desarrollo de capacidades; generación de oportunidades de ingreso; formación de patrimonio; y provisión de protección social.[206]

En el marco de la estrategia Contigo y buscando cumplir con los compromisos de campaña del nuevo gobierno de reducir la pobreza y ofrecer oportunidades de educación a todos los niños, niñas y jóvenes, con apoyos para evitar que abandonen la escuela por falta de recursos, el Progresa se transformó en Oportunidades, que dio continuidad a los principales aspectos de diseño que demostraron resultados positivos de acuerdo con la evaluación y en busca de ampliar los beneficios y mejorar la operación.

El mensaje de los promocionales publicitarios difundidos para anunciar este cambio, y que se usa como título de este capítulo: "Lo bueno siempre puede ser mejor", resume bien la intención de dar continuidad y buscar el fortalecimiento y la mejora del programa.

---

[203] Los resultados se presentan en varias publicaciones; las más importantes son las de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 1999) y del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias.
[204] Los resultados de la evaluación son el factor principal de convencimiento de dos personas clave en el nuevo gobierno: Eduardo Sojo, coordinador de políticas públicas en la Oficina de la Presidencia, y José Sarukhán, coordinador del Gabinete de Desarrollo Humano y Social. La permanencia en el nuevo gobierno de funcionarios clave en la creación del Progresa, como Santiago Levy, Evelyne Rodríguez, Daniel Hernández, entre otros, posibilita un diálogo interno con base en evidencia.
[205] Hevia (2007) documenta y estudia la incidencia de lo que él denomina "corriente cívica" en la Sedesol y en Oportunidades (pp. 137-138).
[206] Hay escasez de documentos oficiales sobre la estrategia Contigo. Su propósito original era comunicativo, y establecer una "marca" propia (*branding*) del nuevo gobierno que articulara el conjunto de las acciones de política social.

En los siguientes apartados se presentan algunos de los principales aspectos de continuidad del diseño original del programa y algunos de los cambios y las mejoras más importantes del periodo 2001-2006.

Continuidad en el diseño

En la primera sección se consideran cinco aspectos básicos de continuidad: el modelo de focalización objetiva; el modelo de corresponsabilidades para la nutrición, la salud y la educación; el esquema de transferencias como incentivos a la demanda; las bases de la coordinación interinstitucional; y el modelo de evaluación de impacto.[207]

Focalización objetiva

El modelo de focalización de Progresa se mantuvo en Oportunidades. Considera, en primer lugar, la priorización de zonas de mayor concentración de pobreza para definir el orden de incorporación al programa y, en segundo, la aplicación de un instrumento estadístico objetivo para la selección de hogares con base en sus características socioeconómicas.

La prioridad se define de acuerdo con el índice de marginación generado por el Consejo Nacional de Población. El índice se construye por localidad para localidades rurales. A partir de 2002, la incorporación urbana se realiza considerando también la cantidad de población.

La selección de hogares aplica una herramienta estadística conocida como “análisis discriminante”, que predice la condición de ingreso de los hogares a partir de datos sobre variables demográficas y condiciones de vida asociadas a consumo y posesión de enseres, así como condiciones de la vivienda. Conforme a perfiles y “pesos” basados en las encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), se eligen hogares en condición de pobreza extrema, de acuerdo con la definición propia del programa.[208]

La población objetivo del POP siempre ha sido la que vive en pobreza extrema y, más precisamente, la que padece “pobreza crónica”, con factores de vulnerabilidad que generan la transmisión intergeneracional de la pobreza. El POP siempre ha definido su propio “punto de corte” para el modelo estadístico de selección de hogares, y considera las mediciones oficiales vigentes en cada etapa.[209]

---

[207] El diseño del programa, en sus aspectos básicos, se describe en su documento técnico original: Poder Ejecutivo federal.

[208] El diseño original de la metodología de selección de hogares se explica en el documento técnico elaborado por Mónica Orozco, José Gómez de León y Daniel Hernández, incluido en Sedesol (1999: 57-104).

[209] El modelo estadístico original y vigente hasta por lo menos 2008 se definió en 1997 y se actualizó en 2001; consideró el ingreso necesario para cubrir las necesidades básicas de alimentación (canasta alimentaria) más los posibles costos derivados de acceso a servicios de salud preventiva y a la escuela. La definición de líneas de pobreza oficiales es posterior. Antes de que iniciara actividades el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la medición oficial surgió desde un comité técnico para la medición de la pobreza (CTMP) convocado por la Sedesol. Su primera medición se produjo en 2002 para datos de 2000 y previos y fue el método vigente en el periodo analizado en este texto. El CTMP definió tres líneas de pobreza, a las que se les dieron denominaciones que se prestaba a confusión, porque parecían indicar que medían diversas dimensiones o variables como patrimonio, educación y salud, pero en realidad eran líneas basadas únicamente en el ingreso. De acuerdo con el CTMP, la condición de pobreza equivalente a un ingreso menor del costo de adquirir la canasta alimentaria fue denominada “pobreza alimentaria”. Esta línea es equivalente

Esta herramienta estadística, conocido en inglés como "*proxy means test*" o prueba de medios aproximada, representa un primer salto cualitativo respecto a métodos previos. Permite construir un padrón con base en criterios objetivos y transparentes de selección, superando las decisiones discrecionales generalmente proclives a sesgos de clientelismo político o captura.

La metodología de focalización tiene como limitación los errores inherentes a todo modelo estadístico, y también abre la posibilidad de fallas operativas. Algunas de las fallas se corrigieron de manera parcial con la densificación, que permitió incorporar a hogares excluidos por no haber sido encuestados, como se explicará adelante.

La metodología de focalización requiere también mejorar las formas de participación ciudadana, contraloría social y validación local, que posibilitarían mejores resultados, específicamente en pequeñas comunidades rurales.

Corresponsabilidades para el desarrollo humano

El modelo de corresponsabilidades y su proceso operativo de verificación se mantienen también desde el diseño original. El modelo incluye dos tipos de corresponsabilidades: asistencia de todos los miembros del hogar a servicios de salud y asistencia de niñas, niños, adolescentes y jóvenes a la escuela.

Para las corresponsabilidades en salud, la frecuencia y periodicidad está basada en los protocolos de atención a población sana, con especial atención en acciones preventivas y de detección oportuna de enfermedades, así como en el "paquete" de atención perinatal y de la primera infancia, que incluye también acciones nutricionales. El "paquete" original de corresponsabilidades se complementa con la asistencia de un integrante del hogar –por lo general la madre– a las "pláticas" o "talleres para el autocuidado de la salud" que buscan informar, orientar y promover hábitos saludables acordes con la morbimortalidad de los hogares en pobreza.

Las corresponsabilidades en educación se basan en la inscripción, asistencia regular a la escuela y avance de grados conforme al sistema educativo. Originalmente, consideraban desde tercero de primaria hasta tercero de secundaria (noveno grado). A partir del ciclo escolar 2001-2002 se incluyeron también las corresponsabilidades en educación media superior (10 a 12 grados), que completan el ciclo secundario.

---

internacional a pobreza extrema, y es muy similar –casi idéntica– a la "población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo" que, desde 2008, mide el CONEVAL. La condición de pobreza equivalente a un ingreso menor que adquirir una canasta básica, incluyendo alimentos y otros satisfactores como gastos de vivienda, transporte, vestido, entre otros, fue denominada "pobreza de patrimonio". Esta línea sería equivalente internacional a la pobreza, y es muy similar –casi idéntica– a la "población con ingreso inferior a la línea de bienestar" que, desde 2008, mide CONEVAL. La tercera línea de pobreza aprobada por el comité técnico fue intermedia y sería equivalente y muy similar al punto de corte usado por Progresa-Oportunidades y considera el ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria más una estimación de necesidades mínimas relacionadas con acceso a servicios de salud (no incluye costo de medicamentos) y a la escuela (que no tiene costos directos, sino únicamente referidos a adquisición de útiles, libros y uniformes escolares). Una discusión relevante sobre la relación entre el método de focalización de Oportunidades y la medición propuesta por el CTMP se puede consultar en Hernández, Orozco y Vázquez (2005).

La verificación de cumplimiento considera un detallado proceso operativo que involucra a personal de las escuelas y los centros de salud, así como los niveles zonales y estatales de las secretarías de Educación y Salud, en su gran mayoría bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales. La verificación considera ciclos bimestrales asociados al calendario de entrega de transferencias cada dos meses.

El modelo de corresponsabilidades está basado en la teoría del capital humano y sustentado en evidencia internacional sobre el impacto de las intervenciones oportunas de nutrición y salud, así como del avance educativo, en las condiciones productivas y de ingreso futuros. El propósito de estas intervenciones es romper obstáculos al desarrollo humano que ocasionan la reproducción intergeneracional de la pobreza.[210]

La limitación más relevante de las corresponsabilidades es que su efecto en el desarrollo humano depende de la calidad de los servicios. La calidad y las iniciativas para su mejora se encuentran totalmente fuera del ámbito de operación del programa, que, además, padece la falla estructural de inequidad de los servicios de salud y educación. Las zonas con mayor rezago son también las que tienen servicios de más baja calidad en términos generales.

Esquema de transferencias como incentivos a la demanda

Desde su diseño original, Progresa tiene un esquema de transferencias dual. Una transferencia básica para todos los hogares, definida como “componente alimentario”, y una transferencia variable para cada niña, niño o joven estudiante en el hogar definida como “componente educativo”.

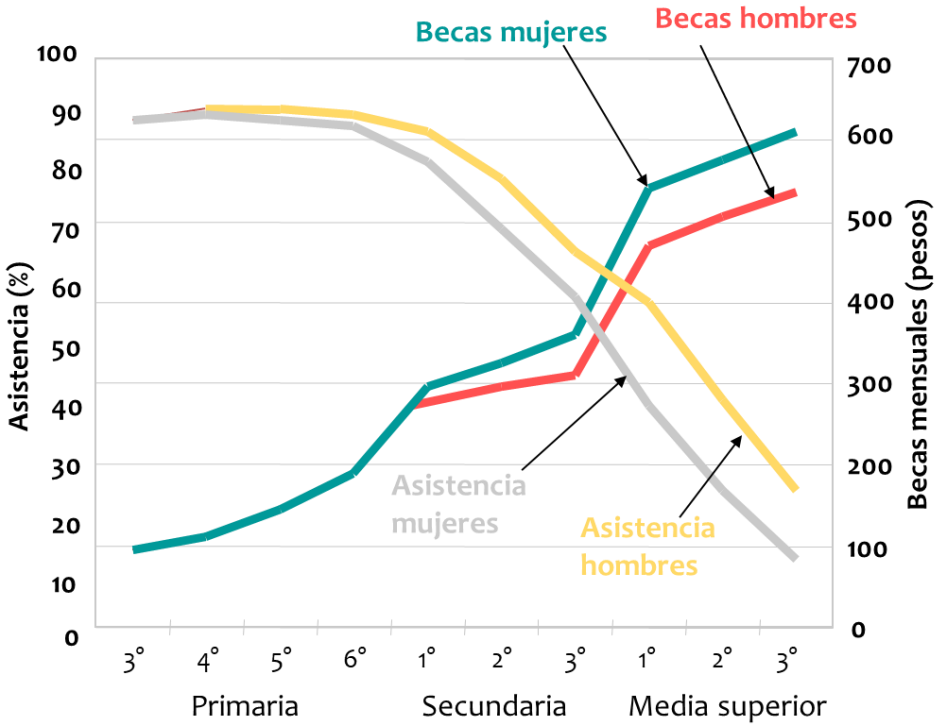
Mientras la transferencia básica es igual para todos los hogares, independientemente del número de integrantes, su edad o su sexo, la transferencia del componente educativo o beca de manutención está basada en el grado cursado e incluye también una diferenciación por género a partir de primero de secundaria.

Este esquema de transferencias es único a nivel internacional y tiene un diseño muy cuidadoso que busca generar incentivos a la demanda de servicios esenciales para el desarrollo humano. En este sentido, el programa funciona como instrumento para el ejercicio de derechos sociales básicos mediante apoyos que cubran los costos indirectos y aseguren el acceso efectivo a servicios formalmente universales.

El diseño del esquema de transferencias educativas está muy bien alineado con la problemática de deserción escolar, incluyendo la acción afirmativa de género para promover la permanencia y el avance de niñas y jóvenes que en los hogares más pobres presentan mayores niveles de abandono (ver Gráfica 0-1).

[210] El fundamento conceptual del POP se incluye en el documento fundante. Poder Ejecutivo federal (2007: 28-37). Los fundamentos también son explicados por Levy y Rodríguez (2005).

Gráfica 0-1. Asistencia escolar de niñas, niños y jóvenes en pobreza por grado escolar y sexo, y montos de transferencias de Oportunidades (pesos de 2004)



Fuente: Presentaciones institucionales de Oportunidades con base en datos de la muestra del Censo 2000.
Nota: Asistencia escolar refiere a niñas, niños y jóvenes del primer cuartil de ingresos.

Las primeras evaluaciones mostraron que las transferencias educativas en educación primaria no tenían impacto, dado el muy alto nivel de inscripción y permanencia en ese nivel. Sin embargo, no ha sido posible modificar el esquema en virtud de que también tiene un efecto redistributivo y complementa la transferencia básica de una manera más adecuada a la composición demográfica del hogar.[211]

Coordinación interinstitucional, intersectorial e intergubernamental

El programa tiene un diseño y un funcionamiento con base en acciones integradas de las secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social. Dada la descentralización de los servicios educativos y de salud a los gobiernos de las entidades federativas, requiere una coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Los servicios de salud también son prestados por unidades adscritas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) mediante el programa IMSS–COPLAMAR,[212] creado en la segunda mitad de la

[211] Esta versión contundente del nulo impacto en inscripción en primaria lo explica Susan Parker (2003: 21-22, 25 y 26). Los datos iniciales de Shultz (2000), incluido en Sedesol (pp. 2-70) apuntaban claramente en esa dirección.
[212] COPLAMAR es el acrónimo de la Coordinación General del Plan de Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Esta coordinación es el primer esfuerzo de focalización para hacer frente a la pobreza mediante acciones interinstitucionales, durante la administración de López Portillo, de 1976 a 1982.

década de los setenta, que luego cambió su nombre por IMSS-Solidaridad, IMSS-Oportunidades y, en la actualidad, IMSS-Prospera.

La base de la coordinación son las reglas de operación, las cuales, a su vez, se sustentan en el Decreto de creación de la Coordinación Nacional del programa y en disposiciones generales y específicas incluidas cada año en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. El decreto y sus anexos asignan recursos para el programa en las tres secretarías del ámbito federal.

La Coordinación Nacional es un organismo desconcentrado de la Sedesol, creado mediante decreto presidencial. Las reglas de operación se publican cada año a través de decreto firmado por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, Salud y Educación, así como el director del IMSS. Las reglas establecen procedimientos con responsabilidades específicas para el personal y los mandos de las tres secretarías, tanto en el ámbito federal como en el estatal. El apego a las reglas de operación está previsto en una de las cláusulas de los convenios de desarrollo social que cada año firma la Sedesol con las entidades federativas.

Este diseño interinstitucional e intergubernamental fue muy novedoso en su tiempo y se mantiene como una buena práctica a nivel internacional. Muchos programas similares no cuentan con estos mecanismos institucionales, presupuestarios y normativos para garantizar la coordinación.

La limitación principal es que la coordinación se circunscribe a la realización de las actividades rutinarias previstas en las reglas de operación del programa. Esto ha ocasionado una falta de compromiso sustantivo de los sectores salud, educación e incluso de la propia Sedesol, con la mejora de la calidad de los servicios para cumplir con las funciones previstas en el diseño original del programa y, aún menos, con otras acciones complementarias que tendrían un mayor impacto.

El modelo de evaluación de impacto

El POP, desde su origen, definió un modelo riguroso de evaluación de impacto que considera una metodología científica experimental robusta basada sobre todo en la comparación entre grupo de tratamiento y grupo de control. Esta metodología permitió establecer una línea de base y cinco levantamientos a la muestra de evaluación –que comprende ambos grupos– en zonas rurales.

En 2001 se definió dar continuidad a la metodología para la evaluación del programa en zonas urbanas; sin embargo, la diferenciación no se realizó con localidades, sino con muestras de hogares.

La institución responsable a partir de 2002 de las evaluaciones fue el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), con el compromiso de incluir a académicos y expertos de prestigio internacional en la elaboración de los textos, lo cual mantuvo el nivel de calidad y rigurosidad aplicado en las primeras rondas a cargo del Instituto Internacional de

Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), con sede en Washington, DC.[213]

El modelo de evaluación también consideró la realización de estudios cualitativos, usando metodologías y técnicas etnográficas y de antropología social, a cargo de investigadores del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.

Es indudable que la evaluación rigurosa de impacto del POP constituye una de sus principales fortalezas y es un factor esencial de su reconocimiento internacional y su permanencia en las políticas públicas en nuestro país.

A partir de 2002, las bases de datos de las encuestas de evaluación se hicieron públicas a través de un sitio web especializado, cuyo único requisito de acceso fue un registro "estándar", así como la solicitud de compartir los estudios realizados a partir del uso de estas bases de datos.[214] Esto ha permitido la proliferación de *papers* y trabajos de estudiantes y académicos sobre el POP. Varios estudios llevados a cabo con la información de las bases de datos de evaluación del programa han sido publicados por investigadores mexicanos y de otras nacionalidades en las principales revistas académicas dictaminadas a nivel internacional.

Lamentablemente, las evaluaciones desde 2001, "en español", han sido menos conocidas y menos citadas que las primeras evaluaciones "en inglés" a cargo del IFPRI.

Mejoras y cambios

En el periodo 2001-2006 se efectuaron tres tipos de mejoras y cambios: la ampliación de cobertura para llegar a cobertura nacional en el 100% de los municipios, incluidas las zonas urbanas y metropolitanas; la creación y mejora de las intervenciones y los apoyos del programa; y las acciones de mejora operativa continua, que resultan las más desconocidas por haber sido poco estudiadas.

Cobertura nacional

Al inicio del sexenio 2000-2006, el programa tenía una cobertura de 2.4 millones de hogares en 2,166 municipios y 53,232 localidades. El 85% de la población beneficiaría se ubicaba en localidades con menos de 2,500 habitantes, y el restante 15%, en localidades con población entre 2,501 y 15,000 habitantes (Prospera, 2017a).

Al cierre de 2006, el programa tenía una cobertura de cinco millones de hogares en 2,441 municipios y 92,672 localidades. La cobertura en localidades menores de 2,500 habitantes representaba el 69% del padrón. En localidades entre 2,501 y 15,000 habitantes se ubicaba el 17% del padrón y el restante 14% estaba en localidades urbanas mayores de 15,000

[213] Las siglas IFPRI refieren a International Food Policy Research Institute. El investigador en jefe responsable de las evaluaciones 1999-2000 fue Emmanuel Skoufias.
[214] Las bases de datos de las encuestas de evaluación siguen disponibles en https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/eval_cuant/p_bases_cuanti.php

habitantes, incluidas las zonas metropolitanas (Prospera, 2017a). El Cuadro 0-1 muestra la evolución de la cobertura anual para cada una de este tipo de localidades.

Cuadro 0-1. Expansión de cobertura de Progresa-Oportunidades- 2000-2006, por tipo de localidad (miles de hogares)

Tipo de localidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	2,476.4	3,237.7	4,240	4,240	5,000	5,000	5,000
Menos de 2,500 habitantes	2,129.8	2,524.5	3,090.8	3,010.6	3,452.5	3,440.9	3,462
Entre 2,501 y 15 mil	341.6	599.4	616.1	747.4	870.2	861.3	854
Más de 15,000 habitantes	5	113.8	533.1	482	677.3	697.8	684

Fuente: Numeralia Prospera 2000-2017. Información proporcionada por la Coordinación Nacional de Prospera para los autores del libro (Prospera, 2017a).

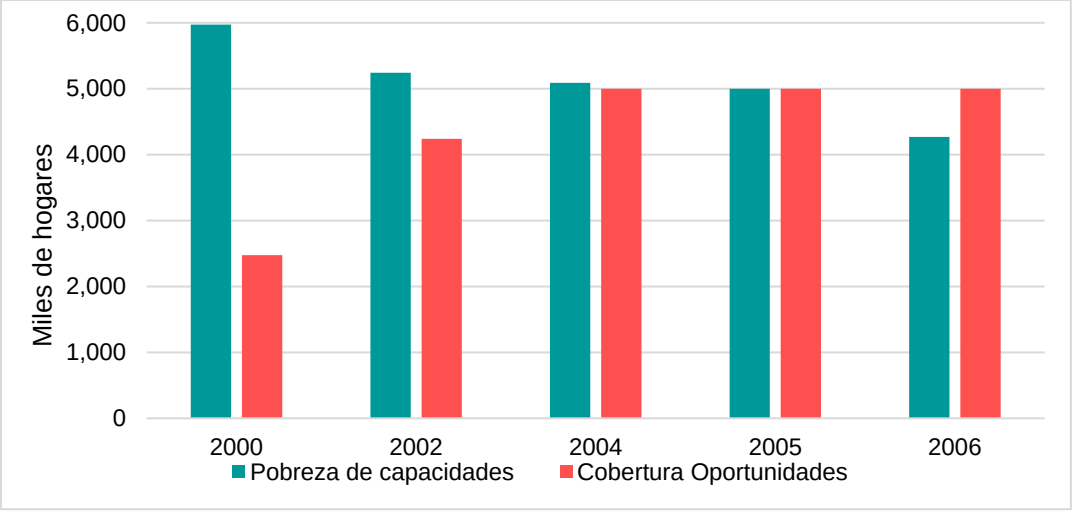
La expansión hacia las zonas urbanas –con población mayor de 15,000 habitantes– se inició en 2001 y cubrió localidades hasta de 50,000 habitantes. En 2002 se amplió la cobertura hacia el conjunto de las localidades urbanas, a excepción de las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes. En 2003 no hubo expansión de cobertura y, en 2004, al cumplir la meta trazada de cinco millones de hogares, se logró la cobertura geográfica del 100% de los municipios del país, incluyendo las zonas metropolitanas, con más de un millón de habitantes.

Durante 2005 y 2006 no hubo expansión de cobertura al haber alcanzado la meta prevista. Las altas y los movimientos en el padrón fueron únicamente realizados para cubrir las bajas durante esos años.

La cobertura de Oportunidades permitió alcanzar al total de la población objetivo de acuerdo con las definiciones vigentes en ese momento. En 2005, cinco millones de hogares se encontraban en pobreza “de capacidades”, al igual que la cobertura del programa.[215] La gGráfica 0-2 muestra la correlación entre la evolución de la pobreza y la cobertura del programa de 2000 a 2006.

[215] De acuerdo con el glosario de CONEVAL, la pobreza de capacidades es la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines. Ver https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

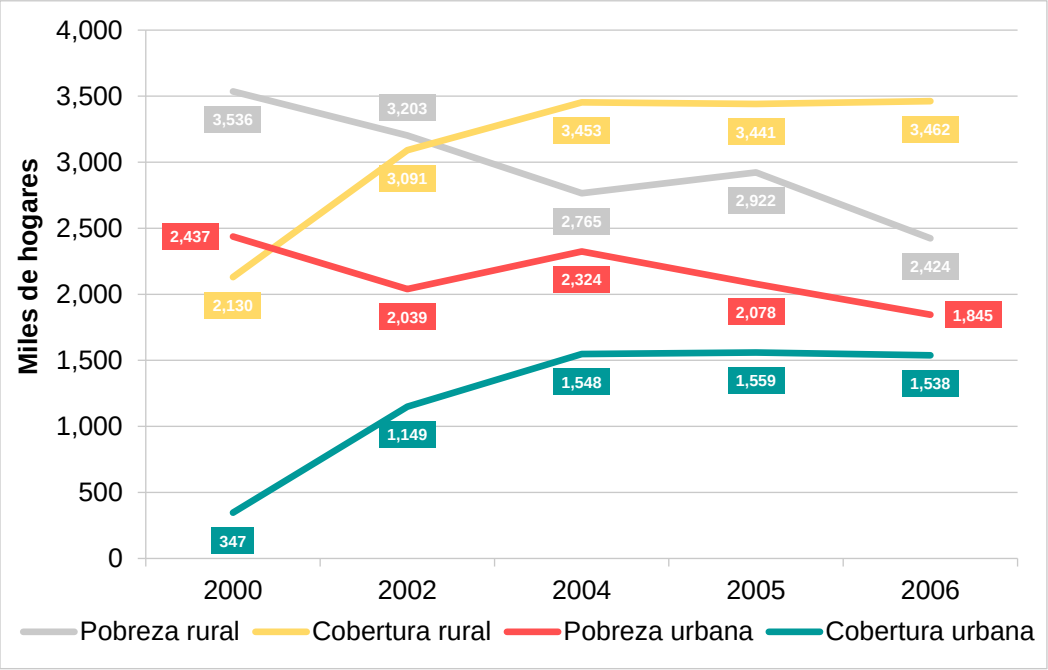
Gráfica 0-2. Hogares en pobreza de capacidades y hogares en el programa Oportunidades, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de pobreza de capacidades estimados por el CONEVAL (2009).

La limitación de la expansión fue el desequilibrio entre la subcobertura urbana y la "sobrecobertura" rural (ver Gráfica 0-3). Para ponderar el nivel de sub- o sobrecobertura es importante tener claro que la metodología de focalización utiliza un predictor del ingreso vinculado a variables más estructurales y que la medición de la pobreza considera la variable ingreso, tal como es reportada. Aunque la línea de "pobreza de capacidades" es la más cercana y similar al punto de corte, no es igual.

Gráfica 0-3. Hogares en pobreza de capacidades y hogares en Oportunidades, por tipo de localidad, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de pobreza de capacidades del CONEVAL (2009).

Creación y mejora de apoyos

En este apartado se consideran las siguientes mejoras y nuevos apoyos generados durante 2001-2006: becas para nivel medio superior; esquema diferenciado de apoyos; incentivo de culminación del nivel medio superior: Jóvenes con Oportunidades; Supera, más Oportunidades con hechos, prueba piloto del modelo "Puente" de Chile adaptado a México: Supera en S. L. P.; y transferencia para adultos mayores.

- Becas para nivel medio superior

A partir del ciclo escolar 2001-2002, que inició en septiembre, se amplió el esquema de transferencias para incluir becas para el nivel medio superior, que en la mayoría de los subsistemas cubre los grados de 10 a 12.

Esta fue la primera modificación al esquema de transferencias y estuvo fundamentada en los hallazgos de la evaluación en relación con la permanencia y avance educativo durante la secundaria, la reducción de la deserción en ese nivel y los primeros impactos de equidad logrados por la acción afirmativa de otorgar transferencias ligeramente superiores para las mujeres estudiantes.[216]

El monto de las transferencias de educación se estimó con base en el costo de oportunidad para cubrir los ingresos del 95% de los jóvenes del primer quintil, y se mantuvo la acción afirmativa de género para entregar un monto un poco superior a mujeres estudiantes.

La Gráfica 0-1 muestra con claridad el incremento entre los montos del nivel secundario (grados 7 a 9) y el nivel medio superior. La misma Gráfica 0-1también evidencia el quiebre en la permanencia y el avance escolar en la transición a este nivel educativo como se registraba en el 2000, con mayor incidencia para las mujeres.

El cuadroCuadro 0-2 presenta los datos de becarios por cada ciclo escolar en el periodo 2000-2006. En 2006, el número de becarios del nivel medio superior era cercano a 750,000 estudiantes.

Cuadro 0-2. Número de becarios al inicio de cada ciclo escolar por nivel educativo, 2000-2006

Año escolar	Primaria	Secundaria	Educación media superior	Total
2000-01	1,677,138	808,185	-	2,485,323
2001-02	2,046,407	1,012,152	266,965	3,325,524
2002-03	2,588,587	1,330,589	436,751	4,355,927
2003-04	2,609,692	1,432,254	535,063	4,577,009

[216] Los primeros resultados de evaluación de Progresa sugerían la importancia de apoyar la continuidad educativa hasta el nivel medio superior, por ejemplo, Schultz (2000).

2004-05	2,854,886	1,629,449	616,044	5,100,379
2005-06	2,867,760	1,734,643	696,353	5,298,756
2006-07	2,728,676	1,757,110	739,530	5,225,316

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación Nacional (2017b).

El cuadroCuadro 0-3 contiene los datos, desagregados por sexo, de estudiantes del nivel medio superior que reciben las transferencias. Las mujeres representan más de la mitad a partir del ciclo escolar 2002-2003.

Cuadro 0-3. Número de becarias y becarios del nivel medio superior al inicio de cada ciclo escolar, 2001-2006

Ciclo	Hombres	%	Mujeres	%	Total
2001-02	133,838	50.1%	133,127	49.9%	**266,965**
2002-03	212,848	48.7%	223,903	51.3%	**436,751**
2003-04	255,345	47.7%	279,718	52.3%	**535,063**
2004-05	288,906	46.9%	327,138	53.1%	**616,044**
2005-06	321,972	46.2%	374,381	53.8%	**696,353**
2006-07	339,556	45.9%	399,974	54.1%	**739,530**

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación Nacional.

Las transferencias para el nivel medio superior tienen como fundamento diversos efectos derivados de alcanzar este nivel educativo, tanto en el ingreso futuro en el mercado laboral como en impactos demográficos para las mujeres como el número de hijos, su espaciamiento y el inicio del ciclo de maternidad.

- Esquema diferenciado de apoyos (EDA)

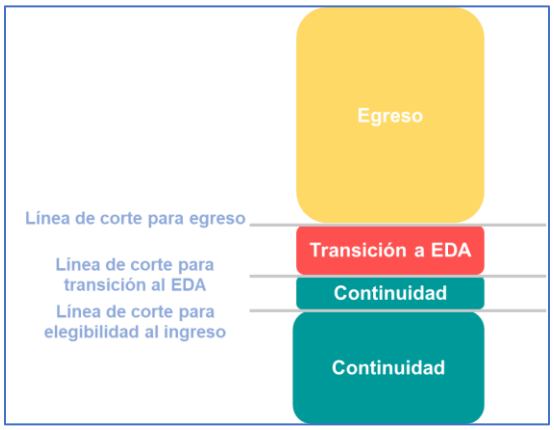
La creación de un EDA es una segunda evolución del esquema de transferencias, destinado únicamente a hogares que, después de los procesos de recertificación, quedan apenas por encima del punto de corte de elegibilidad del programa, pero aún por debajo de la línea de pobreza.

La recertificación es un proceso operativo destinado a verificar la situación socioeconómica de los hogares después de un periodo de participación en el programa. El lapso previsto en un inicio en las reglas de operación era de tres años. Luego, el periodo se amplió con base en estudios específicos que mostraron que, al menos en las localidades rurales aisladas, la probabilidad de egreso no era factible en periodos tan cortos (Solís, Banegas y Mora, 2007).

El proceso de recertificación consiste en la aplicación de la encuesta de características socioeconómicas a hogares incorporados después del periodo fijado (siete años en localidades rurales y cuatro en las urbanas, plazos que se han modificado en varias ocasiones).

Una vez aplicada la metodología de selección con el modelo estadístico de selección, el resultado puede ser de continuidad, egreso o transición al EDA.

Figura 0-1. Líneas de corte y resultado derivado del proceso de recertificación



Fuente: Elaboración propia.

El resultado del proceso de recertificación es continuidad si el hogar se ubica por debajo de la línea de elegibilidad usada para aprobar el ingreso al programa. También se ofrece continuidad si el hogar se ubica ligeramente por encima de la línea de elegibilidad original, pero por debajo de un punto de corte que es apenas superior. Este margen busca considerar el riesgo de los hogares de regresar a la situación anterior en caso de suspender la entrega de transferencias y minimizar el efecto que estas han tenido en algunas de las variables usadas en el cuestionario para determinar el estatus socioeconómico del hogar.

El resultado es de transición al EDA si el hogar se ubica por encima de la línea de permanencia (la nueva línea ligeramente superior a la de elegibilidad) y por debajo de la línea superior, que considera el umbral de pobreza (ver Gráfica 0-4).

En términos conceptuales, el EDA estaría destinado a hogares que han superado en forma leve la condición extrema de pobreza, pero aún presentan ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica. El resultado es de egreso si el hogar se ubica por encima de una línea superior de bienestar que considera el umbral de pobreza, es decir, si ha superado con claridad el estatus original.

El EDA es un esquema orientado por los resultados de la evaluación de impacto. Consiste en mantener únicamente las becas para los niveles de educación secundaria y media superior, y suspender las transferencias alimentarias y de educación primaria.

El EDA, además de ser un mecanismo de afinación y calibración fina para considerar las diferentes condiciones socioeconómicas de los hogares, considera también los escenarios demográficos al mantener las transferencias educativas para que adolescentes y jóvenes continúen sus estudios. Está orientado al objetivo prioritario del programa al centrarse en la vulnerabilidad de muchos de estos hogares para mantener a sus hijos e hijas de mayor edad en la escuela.

También es un primer intento por afinar el esquema de transferencias en su conjunto de acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto, que concluyeron que las becas de

nivel primario carecían de impacto en la permanencia y avance, dados los altos niveles de asistencia en ese nivel educativo (Parker, 2003: 7, 21-22, 25-26).

La principal limitación de este esquema es que, en las primeras etapas, se añadieron plazos máximos que contradicen el propósito del esquema de impulsar la culminación del nivel medio superior.

- Jóvenes con Oportunidades, incentivo para concluir la educación media superior

En 2003 se diseñó y aplicó por primera vez un incentivo único de "graduación" para estudiantes que concluyeran el nivel medio superior. El diseño original del incentivo consideró, por una parte, un proceso gradual de acumulación de "puntos" que se convertirían en un depósito en una cuenta de ahorros, siempre y cuando los becarios concluyeran la educación media superior, y por otra, planteó diversas formas de uso posible de este incentivo, que complicaron su implementación al tratar de generar vínculos con otras opciones educativas, productivas o de mejoramiento de la vivienda; es decir, el acceso a los recursos depositados en la cuenta no era inmediato, sino que estaba mediado por cuatro posibles opciones de uso. Esta fue la principal limitación del diseño.

Jóvenes con Oportunidades tenía un propósito claro y bien fundamentado. Buscaba establecer un incentivo de graduación de quienes recibían las becas para concluir el nivel medio superior. Este incentivo, además, era el primero que se entregaba directamente a jóvenes, dado que las transferencias educativas en general se entregaban a las titulares.

Sin embargo, la entrega de los incentivos tenía diversos problemas de implementación. Por una parte, hubo dificultades para la apertura de las cuentas de ahorro, porque su disponibilidad no era inmediata, salvo en ciertas condiciones, como la inscripción en el nivel terciario o superior, el acceso a un crédito o apoyo para un emprendimiento productivo, el acceso a un subsidio o crédito para la vivienda o la adquisición de un seguro voluntario de salud. Si ninguna de estas opciones fuera elegida o asequible, la cuenta solo quedaba disponible después de dos años, en que se liberaba de manera automática.

Estas "salidas" o formas de uso del incentivo se diseñaron siguiendo el modelo de las cuatro vertientes de la estrategia Contigo: a) para el "desarrollo de capacidades" se ofrecía el acceso a la beca Programa Nacional de Becas de Educación Superior para seguir estudiando; b) para la "generación de opciones de ingreso" se brindaba acceso prioritario a programas de apoyo a proyectos productivos de la Sedesol u otras dependencias; c) para la formación patrimonial se proporcionaba acceso a los programas de subsidios a la vivienda del Fondo Nacional de Habitaciones Populares; y d) para la protección social, el acceso al seguro voluntario del IMSS.

Algunas de estas opciones carecían de sustento sólido para funcionar como incentivos efectivos (por ejemplo, el acceso a créditos o apoyos de vivienda para jóvenes de 18 años). Pero, sobre todo, presentaban dificultades operativas de implementación dada la complejidad para los becarios de acceder a ese tipo de apoyos, que no estaban

garantizados ni eran de acceso ágil o sencillo. Estos apoyos, además, se encontraban totalmente fuera del alcance de la Coordinación Nacional del programa.

- Aplicación piloto del modelo "Puente" –Supera en S. L. P.

En 2004 se inició una intervención piloto inspirada en el modelo de acompañamiento socioeducativo y de apoyos coordinados complementarios del programa Puente de Chile, el cual representó, en su momento, una innovación muy relevante en los programas de transferencias monetarias para el desarrollo humano. Todavía es un referente, aunque no siempre bien comprendido.

El Puente es un modelo de intervención focalizado a población en extrema pobreza y destinado a garantizar mínimos de bienestar con un enfoque de derechos. Puente ejecuta tres componentes: acompañamiento socioeducativo en sesiones familiares para trazar planes de mejora; mesas de concertación gubernamental para gestionar las respuestas del Estado a las necesidades familiares con agilidad y prioridad; y transferencias monetarias durante el periodo de intervención de veinticuatro meses. El Puente se define como un complemento del sistema de protección social existente en Chile. Su propósito es conectar a población excluida de los beneficios y apoyos de ese sistema, de ahí su nombre, mediante una intervención de tiempo limitado, con plazo final.[217]

Supera definió características propias retomando, desde la realidad mexicana, estos componentes: el acompañamiento socioeducativo fue realizado por promotoras comunitarias capacitadas y no por profesionistas sociales del gobierno; la mesa de concertación fue coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobierno del Estado de San Luis Potosí y no hubo transferencias adicionales a las entregadas regularmente por Oportunidades.

El proyecto Supera tenía tres características relevantes de innovación de Oportunidades: la atracción de intervenciones complementarias y a gran escala, dirigidas hacia la población beneficiaria de Oportunidades y alineadas con sus objetivos y finalidad; la coordinación con los gobiernos locales (estatal y municipales) y, en particular, la posibilidad de que el gobierno estatal asumiera como responsabilidad propia las acciones complementarias; y la promoción de un enfoque comunitario centrado en los efectos positivos del capital social.[218]

El proyecto mostró las potencialidades de realizar acciones complementarias con base en el padrón de Oportunidades cuando se involucran los gobiernos locales, pero también expuso las grandes limitaciones de la dispersión de la política social, que se ha venido agravando en los años recientes, así como la falta de coordinación interinstitucional. Evidenció la baja capacidad de respuesta gubernamental para responder y garantizar un

[217] En el libro compilatorio *Transferencias con corresponsabilidad*, de Cohen y Franco (2006), se incluye una descripción del programa Puente y su relación con el sistema de protección social Chile Solidario (Cohen y Villatoro, 2006).
[218] Consultar información básica sobre Supera en Prospera (2017b). Información proporcionada por la Coordinación Nacional para la elaboración de este libro. Un estudio antropológico detallado está disponible en Talavera (2006).

conjunto básico de "mínimos de bienestar" y la dinámica burocrática casi insalvable en el caso de los apoyos productivos.[219]

- Transferencia para adultos mayores

En 2006, último año del periodo, se añadió una nueva transferencia como parte de Oportunidades: un apoyo de 250 pesos al mes por persona mayor de 65 años, integrante de un hogar incorporado al programa. Esta nueva transferencia tenía un objetivo distinto, aunque complementario, a la finalidad y propósito del programa. Inicia con una tendencia que se reforzó e incrementó en el siguiente periodo para usar la cobertura del programa y su capacidad operativa para aumentar el ingreso de los hogares con un enfoque centrado en el alivio presente.

Esta transferencia no se eliminó, pero sí sufrió un cambio fundamental a partir de 2007 cuando se creó el programa "65 y más" en la Sedesol. Por disposición de la Cámara de Diputados, este programa no podía ser ejecutado por la Coordinación Nacional de Oportunidades, sino que la Coordinación "entregó" el padrón de las localidades rurales donde inició 65 y más y redujo su escala a adultos mayores en localidades urbanas.

En el Decreto del Presupuesto 2006, que autorizó la creación de esta transferencia, también se incluyó una disposición para diseñar un esquema de ahorro para el retiro, conocido como Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades en las reglas de operación 2006, el cual no pudo ejecutarse durante ese año y, después, fue descartado y eliminado de las reglas de operación del programa.

Mejora operativa continua

Uno de los rasgos de la gestión 2001-2006 fue la mejora operativa continua. La escala del programa y su ampliación de cobertura demandaron un esfuerzo permanente de corrección y mejora para evitar errores operativos que afectaran a las familias incorporadas en el programa.

Entre las acciones de mejora operativa continua más relevantes, se encuentran: la densificación de las localidades cubiertas entre 1997 y 2000 para corregir errores de exclusión; las Jornadas por la Transparencia y el conjunto de acciones realizadas para crear conciencia de derechos y enfrentar las acciones de proselitismo político dirigidas a las titulares del programa; y el proyecto "Más oportunidades para la nutrición" cuyo objetivo era mejorar la atención nutricional durante la primera infancia.

- Densificación

Una de las principales críticas al programa en 2001 era la subcobertura en las localidades incorporadas entre 1997 y 2000. La recertificación de las localidades incorporadas en 1998 ofrecía la oportunidad de iniciar la densificación para completar la cobertura pendiente. La

[219] En este libro hay un capítulo dedicado a este proyecto y a otra experiencia realizada en el siguiente periodo en Guanajuato.

densificación no estaba considerada en el diseño original, dado que el procedimiento normativo era el censo total de la localidad, cuando esta tenía menos de 2,500 habitantes, con lo cual, teóricamente, se evitaba la exclusión.

Sin embargo, en la práctica no sucedió así. La "curva de aprendizaje" en los operativos había generado errores, limitaciones y retrasos, entre otros, ya que la carga de trabajo concentrada en pocas semanas propiciaba errores como la pérdida de encuestas aplicadas; la contratación de empresas encuestadoras encargadas de una tarea totalmente distinta a las encuestas muestrales tradicionales posibilitó que no se aplicara el procedimiento normativo con rigurosidad, en especial en localidades con mucha dispersión y dificultad territorial. Estas circunstancias, junto con situaciones normales, como la ausencia de informantes en el momento de aplicación de encuesta, se combinaban para justificar un reclamo generalizado que exigía completar la cobertura.

Entre 2001 y 2005 se incorporaron al programa más de 1. 5 millones de hogares en localidades previamente atendidas. En localidades menores de 2,500 habitantes fueron poco más de 1.1 millones de hogares, esto es, el 70% de la densificación (Hevia, 2007: 207-209). La densificación permitió corregir errores de exclusión derivados de los procesos operativos.

- Jornadas por la Transparencia

A partir de 2001 se inició un proceso sistemático de información y orientación a las titulares sobre sus derechos en el programa, con un particular interés en la prevención de presiones político-electorales. Este esfuerzo fue inédito y constituyó una acción indispensable en el contexto político y la cultura cívica en el país, en especial entre los sectores en situación de pobreza (Merino, 2006: 318).

En 2003, año del proceso electoral federal intermedio, se realizaron, de manera masiva, las Jornadas por la Transparencia, con sesiones de orientación y materiales culturalmente adecuados dirigidos a todas las vocales de los comités de promoción comunitaria y a las titulares, de modo directo, siempre que fue posible.

A partir de ese año, las jornadas se mantuvieron como una actividad especial en las entidades, antes de procesos electorales locales. En 2004, cubrieron con diversas acciones el conjunto de la población beneficiaria en 14 estados con procesos electorales: el personal operativo ofreció orientación directa a 425,846 titulares beneficiarias; se ofreció orientación en los centros de salud a 974,809 integrantes de familias beneficiarias; y se entregó material de información a 972,400 hogares (Oportunidades, 2005: 62- 66).

Esta actividad tuvo alcance nacional previo a la elección de 2006, con contenidos centrados en la prevención de abusos por parte de autoridades y líderes, incluidos el personal del programa y los comités de promoción comunitaria, con un especial hincapié en la

prevención del uso político-electoral y las acciones de coacción o presión a las titulares con el "pretexto" o argumento de la participación en Oportunidades.[220]

El mensaje central de las jornadas y del conjunto de acciones de difusión, orientación y capacitación realizadas por Oportunidades se concentró en la defensa de los derechos políticos de las titulares e integrantes de las familias beneficiarias. Con un lenguaje claro, directo y adecuado, se orientó a las titulares para no aceptar presiones en el ejercicio del voto.[221]

- Más Oportunidades para la nutrición: mejora de la coordinación con el sector salud en la atención a la primera infancia

El enfoque de mejora de la atención en salud se centró en la nutrición y provisión del paquete básico para mujeres en edad fértil y menores de cinco años. Una primera acción derivada de las recomendaciones de la evaluación fue la modificación de la fórmula de los suplementos alimenticios para mejorar la asimilación del hierro (Hernández y Hernández, 2005a: 23). Al mismo tiempo que se cambió la fórmula, se actualizó el protocolo de atención para hacerlo acorde con el ciclo de vida y las estrategias de prevención y promoción de la salud definidas por la Secretaría de Salud.[222]

Las encuestas nacionales de Salud y Nutrición del INSP muestran que en el periodo 1999-2006 ocurrieron las mayores mejoras en desnutrición crónica desde que se aplican estos instrumentos, en 1988, pero, desafortunadamente, también hacen evidente que la velocidad de la mejora se redujo de manera sustancial a partir de ese año.

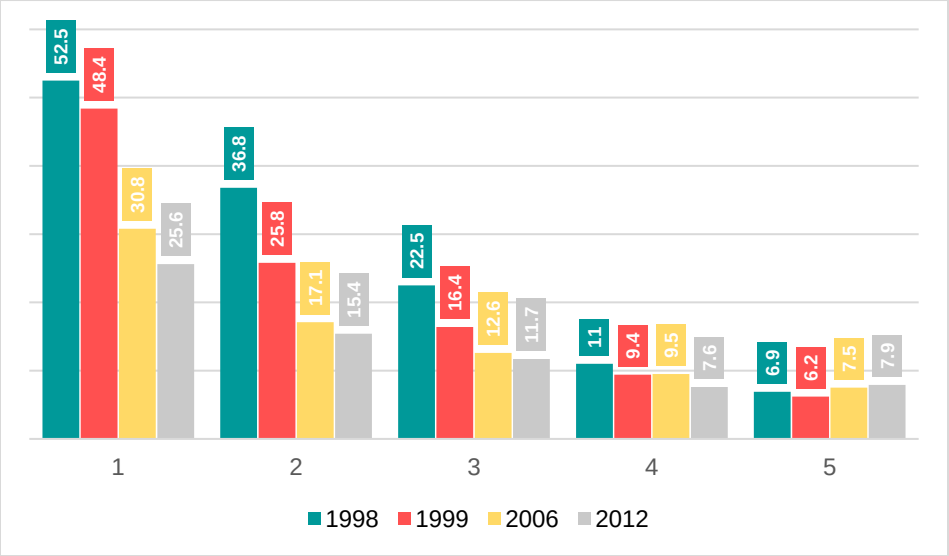
La mejora fue más notoria en los hogares del nivel socioeconómico más bajo. En el quintil socioeconómico más bajo la prevalencia de desnutrición crónica infantil pasó del 48.4 al 30.8%, una reducción de 17.6 puntos porcentuales (pp) en siete años, equivalente a 2.5 pp por año. En contraste, con 0.86 pp por año en el periodo 2006-2012 o menos de medio pp anual entre 1988 y 1999 (0.45) (ver Gráfica 0-4).

[220] Las acciones de blindaje electoral de Oportunidades de 2003 a 2006 se describen de manera sintética en PNUD (2007:17-24)

[221] El "rotafolio" de orientación usado en las jornadas se resume en el siguiente mensaje: "Oportunidades es mi derecho. Mi voto es libre".
La principal lámina dice:
"Por ningún motivo voy a aceptar que:
Me presionen para votar por algún partido o candidato.
Me amenacen con quitarme algún apoyo social a cambio de mi voto.
Me digan que los programas sociales, como Oportunidades, pertenecen o dependen de algún partido político (Oportunidades, 2005).
La importancia de la combinación de las Jornadas por la Transparencia con estos mensajes con los mecanismos y candados insertos en el diseño desde el origen del POP se analizan en Merino (2006).

[222] En las reglas de operación 2004 se incluyó una sección detallada sobre las acciones específicas del componente de salud y su periodicidad acorde con el ciclo de vida, que amplían y precisan acciones incluidas en el paquete esencial (básico) de Servicios de Salud (Sedesol, 2004, numeral 5.2 de las reglas de operación).

Gráfica 0-4. Prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, por quintiles de condiciones de bienestar, México, 1988, 1999, 2006 y 2012



Fuente: Elaborado con base en información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (INSP, 2012).

Esta mejora entre 1999 y 2006 contribuyó en forma importante a acortar brechas de desigualdad. En las zonas rurales, la prevalencia de desnutrición crónica se redujo del 36.8 al 24%, en tanto que en las zonas rurales del sur del país pasó del 48 al 29.9% y entre la población indígena disminuyó del 49.2 al 34.1% en el mismo periodo. Desafortunadamente, también en esos casos la mejora se estancó en el siguiente periodo (2006-2012) (INSP, 2012: 2-3).

2. Balance del periodo y reflexiones finales actualizadas

En esta segunda sección se ofrecen algunas conclusiones y se divide en tres apartados: el balance al final del periodo, una reflexión comparada entre Oportunidades y otras experiencias internacionales similares y, finalmente, una reflexión actualizada sobre los retos para el programa a veinte años de su creación desde una perspectiva más amplia, así como los cambios urgentes para mejorar sus resultados e impacto.

Balance al final del periodo 2001-2006

Este apartado documenta el balance desde la función como coordinador nacional del autor al terminar el periodo 2001-2006. El balance refleja una mirada interna y enfocada solo en el funcionamiento del programa con base en su objetivo y los resultados esperados.[223]

[223] Aunque la responsabilidad y la "mirada" que se ofrece en esta sección es personal, es deudora de un esfuerzo de reflexión colectiva con el equipo de la Coordinación Nacional, con los coordinadores estatales y, muy en especial, es resultado de un seminario realizado en octubre de 2006 con expertos y académicos con gran conocimiento del programa, muchos de ellos autores de textos de evaluación. Una versión inicial de estas reflexiones, aunque con un enfoque muy distinto por incluir una mirada latinoamericana, se publicaron como introducción al libro citado de Cohen y Franco (2006: 9-17); Gómez-Hermosillo, 2006).

Al finalizar 2006, como coordinador, el autor identificaba cuatro retos:

- Mejorar la cobertura urbana.
- Fortalecer la coordinación con los sectores para mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud.
- Mantener la transparencia, apartidismo y la mejora operativa continua.
- Generar mecanismos de vinculación con otras intervenciones adecuadas con la escala necesaria.

Mejorar la cobertura urbana

Las evaluaciones y los datos de la ENIGH a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía muestran subcobertura del programa en zonas urbanas y muy en especial en las grandes ciudades.[224] El reto es ante todo operativo, debido al menos a cuatro factores que dificultan una cobertura más completa en zonas urbanas:

- La dificultad de "encontrar" a los hogares en pobreza extrema en grandes metrópolis, en particular si no viven en zonas de concentración de hogares en pobreza.
- Las restricciones de tiempos operativos para el proceso de identificación, encuesta y selección a fin de incorporar a hogares.
- Las dificultades derivadas de las variables usadas en la metodología de focalización, que funcionan mejor como predictoras de condiciones de pobreza extrema crónica o más estructural y no para los continuos cambios que se viven en zonas urbanas.
- Las restricciones operativas relacionadas con los servicios de salud, que no funcionan por las tardes ni en fin de semana y que, además, no realizan con regularidad las funciones de prevención y promoción propias de los centros de salud en zonas rurales, lo que provoca mayores tasas de baja de familias del padrón.

Mejorar la coordinación con los sectores para la atención a la población

El logro del objetivo del programa depende de las intervenciones de los sectores de salud y de educación. La prestación de los servicios de salud preventiva, en especial para la salud reproductiva, el cuidado del embarazo y la primera infancia, dependen, de manera sustantiva, de los servicios estatales de salud a cargo de los gobiernos estatales.

La calidad de la educación para generar aprendizajes significativos y desarrollar competencias que posibiliten la inserción productiva en mejores condiciones para jóvenes que concluyen su ciclo de formación secundario (hasta doce años de educación, incluyendo el nivel medio superior) depende, también, en gran parte de los gobiernos estatales.

[224] La Gráfica 0-3 de este texto muestra en parte la subcobertura. Los estudios de evaluación señalaban también esta situación (Hernández y Hernández, 2005b: 197-199).

En ambos casos se requiere romper la inercia y la tendencia a ofrecer servicios de menor calidad en las zonas de mayor rezago social y concentración de pobreza. Sin embargo, la Coordinación Nacional carece de facultades para dirigir e influenciar la mejora de los servicios de salud y educación.

En el caso del sector salud, la creación del Seguro Popular derivó en la práctica –sin ser la intención o ser parte del diseño– en dar prioridad a la atención hospitalaria y médica, en detrimento del primer nivel de atención, para la prevención y promoción de la salud. Esto sucedió en general para toda la población y para el conjunto de servicios de salud, pero afectó, directa y seriamente, las acciones necesarias para la atención de la población afiliada a Oportunidades. Múltiples indicadores básicos de desempeño del sector salud en la última década muestran este deterioro del nivel preventivo.[225]

Incluso se vive la paradoja de que la incorporación posible de hogares queda pospuesta –especialmente en zonas urbanas– porque el sector salud reporta no tener capacidad de atención para la provisión del paquete básico de salud preventiva (Oportunidades, 2012: 244).

Mantener la transparencia, el apartidismo y la mejora continua del programa

Los programas sociales están bajo sospecha en México. Por razones fundadas, se considera que hay margen de maniobra para usar los recursos de manera indebida para favorecer partidos, candidaturas o liderazgos políticos. Esto sucede cuando la asignación de los recursos es discrecional y cambiante. En realidad, el problema más serio, cuando los programas cuentan con reglas claras y factores básicos de información pública e institucionalidad, es cuando se pretenden usar para coaccionar a la ciudadanía como si se tratara de un intercambio de favores: “gestores” políticos, en su mayoría líderes locales, ofrecen el ingreso a programas a cambio de votos o apoyo político.

A partir de la generalización, Oportunidades es incluido en la percepción sobre su posible uso político, principalmente por ser el programa social con mayor presupuesto, y también porque, hasta 2006, era el programa con mayor cobertura de población, más de 24 millones de personas, cerca de la cuarta parte de la población del país. Sin embargo, su diseño tiene características únicas para reforzar su transparencia y apartidismo. Estas características son poco conocidas y se requiere un esfuerzo especial para mantener su institucionalidad sin sesgos.

[225] Hay múltiples señales del deterioro del nivel preventivo, de promoción y de primer nivel de atención (o ambulatorio); basta señalar tres: a) el estancamiento en la reducción de la mortalidad materna que impidió alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio 5 en 2015, como había sido comprometido (Observatorio de Mortalidad Materna, 2016); b) el incremento de la oferta de servicios médicos de atención ambulatoria en consultorios adyacentes a farmacias para población asegurada o afiliada al Seguro Popular (INSP, 2013b); y c) las múltiples evidencias y estudios sobre la falta de acceso efectivo a servicios con calidad y capacidad resolutiva, por ejemplo, los indicadores del Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles y el primer informe sobre calidad de la salud de la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, así como los resultados de las auditorías de la Auditoría Superior de la Federación sobre las desviaciones de recursos destinados a la salud (Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles, 2018; Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2015; Observatorio de Mortalidad Materna, 2016).

Por diseño, el programa cuenta con "candados" y garantías múltiples, especialmente para el ingreso de hogares, para la entrega de transferencias y para la permanencia o baja. También, con mecanismos de contraloría social y atención a quejas, aunque esto se ha debilitado en los últimos años.[226]

La gestión del POP requiere, entonces, apego estricto a la normativa, pero hace falta un esfuerzo adicional y específico frente a pretensiones de uso político, en particular en el terreno local, como lo documentaron los estudios promovidos por el Proyecto de Protección de Programas Sociales realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en acuerdo con la Sedesol –a instancias de la Coordinación de Oportunidades.[227]

El propósito de este esfuerzo adicional es garantizar los derechos políticos de quienes se incorporan al programa para evitar el lucro político electoral con las necesidades de la población que vive en pobreza, así como para mantener el carácter intergubernamental del programa, que requiere el concurso de autoridades locales emanadas del conjunto de los partidos del espectro político del país.

El apartidismo y la neutralidad electoral del POP deben ofrecer todas las garantías necesarias para evitar su "contaminación" o identificación con intereses ajenos al desarrollo social, como lo establece la Ley General de Desarrollo Social.

Generar mecanismos de vinculación con otras intervenciones adecuadas

Los hogares en extrema pobreza incorporados a Oportunidades son sujetos de atención de un conjunto amplio de intervenciones y subsidios de programas federales, estatales o municipales. Idealmente, deberían ser población prioritaria de atención para subsidios de mejoramiento de vivienda, de acceso a servicios de salud, de políticas activas de inserción laboral o financiamiento para acciones productivas.

El modelo de vinculación debe ser adecuado al menos en las siguientes características:

- Idoneidad. Las intervenciones deben garantizar efectividad para enfrentar factores de vulnerabilidad o para crear mejores condiciones de generación de ingreso, sin afectar el objetivo del programa.

- Escala. Las intervenciones deben cubrir progresiva y gradualmente un amplio conjunto de la población objetivo potencial al menos en territorios completos (municipios-estados). Las "miniintervenciones" deben evitarse.

- Operatividad. Las intervenciones complementarias no deben recaer en el personal operativo del programa para realizar funciones que no les corresponden y, sobre todo,

[226] Estas características son las que releva el análisis realizado por Merino (2006).
[227] En 2005, la Sedesol, con el impulso de la Coordinación Nacional de Oportunidades, firmó un convenio con el PNUD para establecer medidas especiales de "blindaje" (este es el origen del Proyecto de Protección de Programas Sociales), entre ellas una encuesta de percepción que, desafortunadamente, fue aplicada con posterioridad al proceso electoral (2007) y un seminario de expertos celebrado en 2007, recogido en el libro coordinado por Gómez-Álvarez (2009).

para las que no cuentan con el perfil y la capacidad requerida. Esto es en particular relevante en aspectos productivos o intervenciones especializadas en relación con factores de vulnerabilidad: atención a violencia intrafamiliar, adicciones o similares.

- Precisión. En la medida de lo posible, las intervenciones deben ser "tiros de precisión" acordes con el perfil de vulnerabilidad y las capacidades potenciales de cada uno de los integrantes de los hogares o las condiciones socioeconómicas de los territorios.

El modelo de vinculación debe evitar la carga de requisitos o trámites burocráticos a los hogares y las personas; por ejemplo, el acceso a las becas del Programa Nacional de Becas de Educación Superior a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) debe ser "automático" a fin de que becarios del POP egresados del nivel medio superior ingresen a estudios universitarios, si así lo deciden. Basta que el procedimiento de asignación de las becas se realice mediante la vinculación de bases de datos para que no dependa de la discrecionalidad o "cupo" de las "ventanillas" locales de atención que aprueban el acceso a estas becas.

3. EL POP, DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA A NIVEL INTERNACIONAL

En esta sección se presenta una mirada comparada del POP en relación con experiencias similares en otros países. No se pretende un análisis detallado de los diferentes aspectos ni, mucho menos, establecer comparaciones sobre los impactos o resultados. El alcance es más limitado. Se recogen solo algunos aspectos a partir de la propia experiencia del autor como consultor internacional. Este primer balance debe ser considerado una hipótesis, que sirva como insumo para otros estudios rigurosos en el campo del diseño y la gestión de políticas públicas.[228]

Hay muchos aspectos en los cuales el diseño y la implementación de los programas son muy similares. Se podría decir que el "modelo mexicano" del POP ha sido referente de muchos programas que se crearon después tanto en América Latina como en otros países de Asia y África.[229]

Sin embargo, hay cinco aspectos clave del diseño del POP que son únicos, que apenas están siendo retomados en otros países y, de alguna manera, constituyen fortalezas "únicas" o casi únicas del POP respecto a programas similares:

- La población objetivo son todos los hogares en condición de pobreza extrema.

[228] Hay varios estudios que ofrecen miradas al conjunto de los programas a nivel global y también en América Latina y el Caribe. En el primer caso, el primer estudio, muy centrado en resultados de evaluaciones, fue realizado por el Banco Mundial, con autoría de Fizbein y Shady (2009). Para el caso de nuestra región, el estudio pionero fue impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con autoría de Cecchini y Madariaga (2011).

[229] La gran mayoría de los programas comparten características básicas de diseño a partir de las experiencias brasileña y mexicana. El estudio de la CEPAL, a cargo de Cecchini y Madariaga (2011), presenta los rasgos más importantes, que se pueden comparar en los cuadros y las figuras presentados en este libro y en el anexo.

- El "paquete" de intervenciones de salud preventiva cubre al conjunto de integrantes del hogar.
- El esquema de transferencias incluye una transferencia básica por hogar y otra variable por niña, niño o joven estudiante.
- Las transferencias de educación tienen un monto diferente, creciente conforme al grado que cursa cada estudiante y hay una acción afirmativa de género a favor de mujeres estudiantes.
- El programa es interinstitucional y se apoya en un sustento normativo que posibilita la coordinación entre los sectores desarrollo social, educación y salud.

El Cuadro 0-4 resume las principales diferencias entre el POP y la gran mayoría de los programas similares en otros países.

Cuadro 0-4. Comparación de aspectos relevantes de diseño entre el POP y otros programas similares

Aspectos	POP	Otros programas
Población objetivo	Todos los hogares en condición de extrema pobreza	Hogares en extrema pobreza con niñas y niños en edad escolar y en primera infancia
Servicios y corresponsabilidades en salud	Para todos los integrantes del hogar	Para mujeres embarazadas o en lactancia y para niñas y niños en primera infancia
Esquema de transferencias	Transferencia básica por hogar + transferencia variable por cada estudiante	**Hay varios casos:** - Transferencia fija por hogar independientemente de su tamaño o composición demográfica - Transferencia fija por salud + transferencia fija por educación (independiente de número de niñas y niños) - Transferencia básica por hogar + transferencia por educación hasta para tres estudiantes
Transferencia educativa	Transferencia a partir de tercero de primaria, creciente por cada grado	Ningún programa tiene transferencias crecientes por grado
	Incrementos sustantivos en las transiciones a secundaria (séptimo grado) y nivel medio superior (décimo grado)	Pocos programas tienen transferencias superiores por nivel (secundaria baja-secundaria alta)
	Acción afirmativa con transferencia mayor para mujeres estudiantes a partir de secundaria	Solo un programa tiene diferencia en transferencias educativas por género (Jamaica, superior para varones)
Coordinación interinstitucional	El programa es interinstitucional desde su decreto de creación, así como en las asignaciones presupuestarias y sus reglas de operación	La mayoría de los programas dependen de ministerios sociales y establecen "convenios" con los sectores educación y salud

Fuente: Elaborado con base en entrevistas, visitas de campo y revisión de fuentes documentales de más de 20 programas de transferencias condicionadas.

Entre las fortalezas, innovaciones y mejoras de los programas de diversos países, que pueden ser relevantes para mejorar el POP, se pueden identificar:

- La elaboración de un registro de población como sistema de focalización y selección de hogares como base para la asignación de todo tipo de transferencias, subsidios e intervenciones disponibles en el sistema de protección social, como sucede en Chile y como es la aspiración en Colombia, Ecuador y República Dominicana.
- La participación de los municipios como responsables del ingreso de hogares al programa y de la gestión del Padrón ("Cadastro") Único de Beneficiarios, como se hace en Bolsa Familia en Brasil.
- La inclusión de una transferencia básica no condicionada que funciona como piso de ingreso únicamente para hogares en pobreza extrema, como Bolsa Familia en Brasil.
- La vinculación de jóvenes egresados de nivel secundario (11 o 12 grado) a programas de formación laboral acordes con mercados laborales locales, como lo probó Familias en Acción en Colombia.
- La aspiración a construir un sistema integrado de protección social con diferentes componentes como acceso a servicios de salud (tres niveles de atención), atención en caso de desastres y otros seguros frente a riesgos, como es la intención –no lograda aún– del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador.
- La prioridad a la población en el programa para ser incluida en acciones complementarias como mejora de las escuelas, compras del sector público a productores locales y otras medidas de amplio alcance, como se diseñó en Brasil sin Miseria.
- La inclusión de acciones de acompañamiento socioeducativo y formación para generación de planes familiares y acceso a otros servicios, como el programa Puente de Chile.

4. EL POP A VEINTE AÑOS DE SU CREACIÓN: RETOS ESTRATÉGICOS Y CAMBIOS URGENTES

En este apartado se identifican dos tipos de transformaciones necesarias: en primer lugar, los retos estratégicos en una perspectiva más general, que incluso no corresponden de manera directa al POP, sino al entorno de las políticas y los factores de pobreza en México. Se concluye con una lista de cambios urgentes que afectan los resultados esperados del POP de modo específico.

Retos estratégicos

Con base en la experiencia de gestión de 2001 a 2006 y de asesoría a programas similares en más de 20 países, incluida la participación del autor como consultor para aportar a la transformación de Oportunidades en Prospera, se identifican dos retos estratégicos en relación con el entorno de la política social en México que determinan sus posibles resultados e impactos y definen su evolución:

- La construcción de un sistema integrado de protección social.
- La creación de un registro nacional ciudadano que funcione como "padrón único" obligatorio para la asignación de subsidios y apoyos.

Estos retos más que "del" POP son de la política social en su conjunto.

- ¿Cómo construir un sistema integrado de protección social?

La discusión internacional –y de manera incipiente también en México- gira en torno a la construcción de sistemas de protección social que complementen o integren los esquemas de seguridad social. La discusión y las definiciones sobre el futuro del POP deberían pasar por las definiciones respecto a las posibilidades y vías para construir un sistema integrado de protección social. El enfoque de mirar al POP como "el programa" o casi como la estrategia o respuesta frente a la pobreza ha sido muy perjudicial. Por otro lado, ha sido lesiva la descalificación del programa al señalarlo como "asistencial" y minimizar la evidencia sobre sus impactos en aspectos clave para el desarrollo humano y la movilidad social, en la primera infancia y en el avance educativo de adolescentes y jóvenes.

En México, esta discusión requiere al menos dos grandes definiciones: la primera es el alcance del sistema de protección social. Un auténtico sistema universal de protección social cubriría al conjunto de la población y complementaría o integraría las coberturas incluidas hoy en la seguridad social, que en el país está vinculada al régimen de contratación laboral. Esto implicaría un proceso gradual, forzosamente multianual de coexistencia y transiciones entre subsistemas. Una primera orientación sería considerar cada uno de los diversos componentes para "integrarlos" según su propia especificidad: servicios de salud, pensiones, seguros (desempleo, incapacidad), servicios de cuidado infantil y financiamiento/aportaciones de vivienda.

La definición sobre cómo se daría la integración o complementariedad en los diversos componentes parte de reconocer que no existe un "subsistema" integrado de la protección social no contributiva. En realidad, hay decenas –y quizá cientos– de acciones y programas de diverso alcance, por ejemplo, en transferencias de ingreso tipo pensión para adultos mayores.

También debe reconocerse dónde radican las fallas de diseño cuando se pretende hacer intervenciones complementarias, mutuamente excluyentes con la seguridad social, como sucedió con el sistema de protección social en salud, tanto en la alineación adecuada de incentivos como en la implementación y operación con el entramado institucional existente.

La segunda definición es relevante por completo para el POP. La pregunta es si pueden coexistir –sin duplicidad– las “transferencias condicionadas” que funcionan como incentivos a la demanda para el uso de servicios públicos básicos que posibilitan el ejercicio de derechos, con un sistema de protección social, universal, sin condiciones y que incluye también transferencias de ingreso para adultos mayores, para personas sin condición de trabajo (por enfermedad, por discapacidad) e incluso como ingreso garantizado.

- ¿Cómo crear un registro nacional ciudadano que funcione como “padrón único” para la asignación de transferencias y apoyos?

La dispersión de cientos y miles de acciones y programas es una de las grandes fallas de la política social reciente. La opacidad, la falta de institucionalidad mínima y la potencial intención clientelar y electoral requieren cambios de fondo. La discrecionalidad para la creación y aplicación de programas sociales debe reducirse y evitarse al máximo.

Desde hace décadas, en Chile, Colombia y más recientemente en otros países, la mejor forma de darle efectividad y transparencia a la asignación de subsidios a personas y hogares en pobreza es un “registro” o padrón. El principio básico de un padrón es que primero se “registra” a la población susceptible de recibir apoyos, por medio de un cuestionario o cédula con información de identidad, demográfica y socioeconómica, la cual se “califica” y clasifica para establecer perfiles de elegibilidad para determinados apoyos. Posteriormente, a las personas u hogares elegibles se les asignan los “programas” o apoyos disponibles, conforme a su perfil socioeconómico y demográfico.

La posibilidad de que sea padrón “único” requiere que el registro sea la vía obligatoria, la única manera para la asignación de subsidios. El propósito de un registro o “padrón único” es asignar los recursos limitados de una manera objetiva, transparente y más efectiva, siguiendo criterios de equidad y subsidiaridad. Se trata no solo de evitar duplicidades, sino también, y quizás es más relevante, de evitar exclusión.

Para la construcción del “padrón único” en México, se requiere una definición sobre los padrones actuales, especialmente el del POP, no solo por ser el más grande, sino porque cuenta con información socioeconómica de cada hogar y datos de sus integrantes. Puede ser un muy buen punto de partida, aunque, por supuesto, debe ser verificado, actualizado y completado.

En cualquier caso, la creación del registro nacional ha de quedar establecida en la ley. La mejor opción pareciera ser una reforma a la Ley General de Desarrollo Social. Es la única manera de que el registro sea “único” y obligatorio para ordenar y coordinar las intervenciones destinadas a población en condición de pobreza o vulnerabilidad social, con objetividad y transparencia.

Para que sea funcional, el registro deberá tener medios de actualización constante. No puede depender de un “censo” de única ocasión. Con condiciones de supervisión adecuada, podría quedar bajo responsabilidad de municipios o de agencias intermunicipales, en el caso de municipios de bajas capacidades administrativas.

La identidad nacional única sería de gran utilidad para el padrón; aunque no es indispensable, es lo más deseable. El impulso para adquirir la “ID” sería mayor y mejor si estuviera vinculada a la creación del padrón y el acceso a un conjunto de beneficios.

Cambios urgentes

A continuación, se enumera un conjunto de cambios urgentes, un mínimo de mejora que debe atenderse con prioridad en cualquier escenario de continuidad del POP:

- Desaparecer el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en localidades donde opera el POP o donde hay servicios.

Ejecutar esta modalidad, ahora denominada “sin corresponsabilidades” en lugares con acceso a servicios o, peor aún, en lugares donde también opera el POP, constituye un acto discriminatorio sin fundamento social o normativo.

El PAL fue creado en 2003 para atender localidades sin acceso a servicios donde, por reglas de operación, el POP no podía incorporar hogares. El PAL fue primero ejecutado por Diconsa y, desde 2008, fue asignado a la Coordinación de Oportunidades. En 2014 fue absorbido como una modalidad del POP, a partir de la compactación de programas derivada de la intención de construcción de un “presupuesto base cero”.

El PAL (ahora “esquema sin corresponsabilidades”) afecta alrededor de medio millón de hogares, que se ubican en localidades donde hay servicios y donde ya opera el POP, en especial en grandes zonas metropolitanas, como las delegaciones de la Ciudad de México o municipios metropolitanos, como Ciudad Juárez, Tijuana y muchos más.

Como medida transitoria durante la etapa de expansión de cobertura en 2008, se podría justificar como un error comprensible, debido a las dificultades para dar atención en salud a este crecimiento de hogares beneficiarios. Sin embargo, su permanencia hasta 2018 es inaceptable; en estas localidades hay servicios de salud y educación, y hay hogares que reciben el esquema completo, incluidas las becas. Los hogares en el “esquema sin corresponsabilidades” solo reciben los apoyos “alimentarios” sin becas, lo cual contradice los objetivos del programa y reduce el monto recibido por estos hogares. Corregir esta situación conlleva una revisión a fondo de la cobertura geográfica para aplicar el esquema sin corresponsabilidades hacia su población objetivo original, localidades muy aisladas y muy pequeñas sin acceso a servicios.

- Involucrar las áreas técnicas de la SEP en el Comité Técnico del programa.

La adscripción presupuestaria del programa en la Oficialía Mayor de la SEP, a partir de 2010, ha profundizado la distancia entre el quehacer educativo y la operación del POP. Originalmente, correspondía al Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y a la Subsecretaría de Planeación (o Unidad de Planeación) la participación en el Comité Técnico y en las demás instancias de coordinación del POP.

El presupuesto para el POP se asignaba en la unidad responsable del Conafe, pero una observación de auditoría relacionada con las becas de educación media superior llevó a solventar cambiando de unidad responsable a la Oficialía Mayor. De ahí se derivó que la representación en el Comité Técnico del programa y en todas las instancias de coordinación por parte de la SEP se cubrieran con personal de la Oficialía Mayor, que, por su perfil, no

tiene especialización en materia educativa ni tampoco injerencia en los procesos sustantivos del sector. La Oficialía Mayor de la SEP carece de capacidad, equipo y atribuciones para aspectos sustantivos en materia educativa, en detrimento del impacto educativo del POP.

Colocar el programa en las áreas sustantivas de la SEP es urgente, así como asumir las directrices emitidas recientemente por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa que contribuyen a mayor equidad educativa.

- El paquete de intervenciones en salud debe revisarse a fondo.

En especial, es urgente examinar y adecuar los talleres de autocuidado a la salud, así como dar prioridad a acciones de desarrollo infantil temprano y a las intervenciones preventivas para población adulta sana.

Los talleres de autocuidado de la salud han sido abusados como acción rutinaria destinada –en el mejor de los casos– al "pase de lista" para el llenado de los formatos de certificación de corresponsabilidades. Esto es una carga innecesaria para los hogares sin efectos en su salud. Los talleres deben ser eliminados como obligación general y, en todo caso, mantener algunos para hogares de reciente ingreso o para personas con perfiles de morbilidad y riesgo específico (adolescentes y jóvenes, mujeres en edad fértil, personas con sobrepeso y obesidad, y casos similares), siempre y cuando se les ofrezcan esquemas de atención preventiva y promoción de la salud que vayan más allá de "pláticas" o sesiones educativas con bajo valor agregado.

La presencia mensual de mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de tres años en unidades de salud debiera ser la base para promover una efectiva estrategia de promoción del desarrollo infantil temprano para garantizar el desarrollo del cerebro durante los primeros mil días de vida. El paquete nutricional y de salud del recién nacido hasta los tres años es una base sólida que debiera erradicar la desnutrición crónica. Si además se combina con acciones que promuevan la "estimulación" e interacción para el desarrollo del cerebro, podría tener un impacto sustantivo en el desarrollo de competencias cognitivas, emocionales y físicas. También requiere la atención especial para la detección oportuna de factores de retraso o posible discapacidad que se presentan durante la primera infancia.

Finalmente, el "paquete de salud" que ofrece el POP debería priorizar las acciones de prevención que podrían ser muy eficaces para atender los riesgos de las crecientes enfermedades no transmisibles, como hipertensión, diabetes y los cánceres más comunes, siempre y cuando se garantice la capacidad de atención y la referencia en los casos necesarios.

- Mejorar la cobertura para una focalización más adecuada para atender a población en extrema pobreza, que no está incorporada.

De acuerdo con las ENIGH, las tasas de subcobertura de hogares de los dos primeros deciles de ingresos requieren atención especial. La recertificación y la densificación con una mejora de calidad operativa para llegar a localidades no atendidas y con nuevas

tecnologías usando dispositivos móviles con GPS y fotografías, así como considerando nuevas formas de participación ciudadana para identificar a los hogares más pobres, podrían producir muy buenos resultados, lo cual, además, sería un excelente base para la construcción del “padrón único” mencionado.

- Mayores atribuciones de coordinación.

La Coordinación Nacional requiere nuevas y mayores facultades de coordinación con los sectores de educación y salud, así como mecanismos que permitan incidir en decisiones presupuestarias y de ejecución de los sectores, porque los impactos de desarrollo humano del POP dependen de ellas.

La calidad educativa y la atención preventiva efectiva en salud acorde con el ciclo de vida son la base para obtener los resultados esperados del POP, y dependen totalmente de los sectores, en particular de los servicios estatales de salud y las secretarías estatales de Educación.

Los nuevos mecanismos de coordinación también son indispensables para vincular, con efectividad y prioridad, a beneficiarios del POP al Sistema Nacional de Empleo y a fondos de fomento productivo. La vinculación basada en la “buena voluntad” o en acuerdos discrecionales de las dependencias responsables de la prestación de los servicios no garantiza la atención y sus fallas reducen el impacto del programa y el cumplimiento de sus objetivos.

LA EVALUACIÓN: METODOLOGÍA, RESULTADOS E INCIDENCIA EN LA MEJORA DEL PROGRAMA

La evaluación de Progresa-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro

Susan W. Parker

Semblanza de la autora:
Susan W. Parker es Doctora en Economía por la Universidad de Yale. Es profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas y de la Universidad de Maryland. Fue asesora de Progresa de 1997 a 1999. Posteriormente, ha sido evaluadora del programa y formado parte de su grupo asesor de evaluación.

Nota de la autora: Agradezco por los útiles comentarios de Iliana Yaschine, un revisor anónimo, así como todos los participantes en el seminario “Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación”.

Citación sugerida:
Parker, Susan W. (2019). La evaluación de Progresa-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Los programas de transferencias condicionadas fueron adoptados en Brasil y México hace dos décadas y, desde entonces, han sido adoptados en más de 80 países. Los objetivos de estos programas son aliviar la pobreza actual y, al mismo tiempo, reducir la pobreza en la siguiente generación, al aumentar niveles de capital humano de los niños en familias en pobreza extrema para, así, incrementar su futuro ingreso. El Programa Prospera-Oportunidades-Prospera (POP)[230] empezó a operar en 1997; en su fase inicial fue evaluado usando un diseño aleatorio. Las evaluaciones iniciales demostraron efectos significativos sobre el capital humano, así como en la reducción de pobreza monetaria.

En un tiempo en que las evaluaciones aleatorias de políticas sociales de países en desarrollo eran escasas, una evaluación aleatoria de largo plazo demostró efectos sustanciales en acumulación de capital humano y reducción de pobreza. La novedad del programa y el descubrimiento de sus impactos iniciales positivos contribuyeron a una gran ampliación en México y una importante extensión de las características clave para los programas alrededor del mundo. Los programas de transferencias condicionadas han sido implementados en más de 60 países en cinco continentes, que van desde los países más pobres en el mundo, como Malawi y Bangladesh, hasta iniciativas recientes en países desarrollados, incluyendo Inglaterra y Estados Unidos.

En este capítulo se revisa la evaluación inicial del programa, así como las evaluaciones posteriores y se elabora un resumen de los impactos principales que se han encontrado en los diversos estudios cuantitativos. Posteriormente, se hace un balance de los hallazgos, así como lo que falta saber sobre sus efectos. Cabe destacar que, en general, se conoce mucho más de los efectos del programa para sus beneficiarios en el corto plazo; existe todavía escasa evidencia sobre los de más largo plazo y para las siguientes generaciones.[231] A continuación se presenta una sección acerca de los diversos métodos de evaluación empleados en los estudios, y se sugieren metodologías que se pueden utilizar para estimar impactos de más largo plazo.

Asimismo, se analizan las principales lecciones de las diversas evaluaciones. Se examina el impacto de los estudios de la evaluación del programa y se contextualizan los tamaños de los impactos encontrados. Se revisa el costo beneficio y las implicaciones de los estudios sobre cómo el programa podría lograr mayores impactos. Finalmente, se comparten reflexiones globales sobre los resultados de este y sugerencias para el futuro.[232]

---

[230] Se refiere al programa Prospera-Oportunidades-Prospera como Prospera a lo largo del texto.
[231] Este capítulo se enfoca únicamente en evaluaciones de impacto en la población rural, donde el programa lleva más tiempo operando e incluye solo evaluaciones cuantitativas y no cualitativas.
[232] Existe una enorme literatura sobre el programa y muchos más artículos y publicaciones de los que se puede detallar en esta revisión. Por razones de espacio, esta revisión se centra en evaluaciones de impacto cuantitativas en cuatro principales áreas (y excluye trabajos descriptivos y temas como, por ejemplo, de la calidad de la focalización, aspectos políticos, impactos en el medio ambiente y aspectos cualitativos). Dentro de los estudios de impacto, se da prioridad a publicaciones con evaluaciones con metodologías que presentan un

1. EVALUACIÓN DE DISEÑO Y METODOLOGÍA

Diseño inicial de la evaluación experimental

Para la evaluación experimental, 506 comunidades rurales de siete estados fueron seleccionadas en 1997. De estas, 320 fueron asignadas aleatoriamente para recibir los beneficios de inmediato y las otras 186, para recibir los beneficios más tarde. Los hogares elegibles en las localidades del tratamiento original empezaron a obtener beneficios en la primavera de 1998, mientras que los hogares del grupo de control, al final de 1999. Después, ambos grupos continuaron recibiendo los beneficios del programa.

La encuesta de evaluación (ENCEL) fue aplicada cada seis meses entre 1997 y 2000, con seguimientos adicionales en 2003 y 2007. El Cuadro 0-1 presenta una línea de tiempo de la evaluación experimental. La mayoría de los estudios existentes se enfocan en el periodo experimental inicial, cuando el grupo de tratamiento recibía beneficios y el grupo de control, no. Un aspecto importante de la evaluación rural es que, mientras los beneficios fueron dados solo a hogares elegibles, los cuestionarios de evaluación entrevistaron a todos los hogares en los pueblos, incluyendo los que no eran elegibles. Algunos estudios restringieron análisis del impacto a solo las personas elegibles en las comunidades de tratamiento y control. Sin embargo, numerosos estudios retoman todos los datos disponibles sobre los hogares en las comunidades para analizar por separado los efectos del programa en los inelegibles, e interpretan los impactos en la población no-elegible como externalidades positivas del programa.

Cuadro 0-1. Línea de tiempo para la evaluación rural del POP

	Otoño 97	Marzo 98	Mayo 98	Nov 98	Mayo 99
1) ENCASEH para determinar elegibilidad	X				
2) Aleatorización	X				
506 comunidades, 320 tratados, 186 control					
3) Tratamiento (T1998) empieza			X		
4) ENCEL de seguimiento		X		X	X
	Enero 00	**Mayo 00**	**Nov 00**	**Oct 03**	**Oct 07**
5) ENCEL de seguimiento		X	X	X	X
6) Grupo de control se incorpora al programa	X				
7) Grupo de comparación nueva se agrega a la muestra de evaluación: 152 comunidades				X	X

Fuente: Elaboración propia.
ENCASEH = Encuesta de Características Sociodemográficas

contrafactual plausible.

Efectos del programa de más largo plazo

Muchos de los estudios de evaluación de Prospera se enfocan en el periodo previo al momento en que el grupo control empezó a recibir beneficios, pero los efectos de largo plazo del programa son de interés sustancial dado su hincapié en cambios en pobreza intergeneracionales. Sin embargo, los efectos de más largo plazo solo pueden ser medidos después de un número significativo de años del inicio del programa. El hecho de que el grupo de control experimental empezara a recibir beneficios después de 18 meses presenta desafíos para analizar efectos a largo plazo. Sin embargo, se han utilizado varias estrategias para estimar efectos de más largo plazo.

Una primera estrategia es el uso de estimadores basados en seguimientos de los grupos de tratamiento y control, como, por ejemplo, comparando un grupo con X años de beneficios contra X-18 meses de beneficios. Estos estimadores tienen la ventaja de preservar el diseño aleatorizado y pueden enseñar, por ejemplo, si los impactos iniciales se mantienen a más largo plazo o si el grupo control alcanza los resultados en el grupo de tratamiento (Behrman, Parker & Todd, 2011; Bianchi & Bobba, 2013; Gertler, Martínez & Rubio-Codina, 2012).

De igual manera, algunas evaluaciones se centran en subpoblaciones que estuvieron en un momento importante para recibir beneficios cuando estos fueron ofrecidos. Un ejemplo es el estudio *Lancet,* de Fernald, Gertler y Neufeld (2009), que analiza los impactos de diez años en los niños nacidos en el programa frente a los que empezaron a recibir beneficios a los 18 meses de edad, y quienes perdieron la recepción de los componentes del programa nutricional temprano durante los críticos primeros 18 meses de vida. Estas estimaciones de más largo plazo de los grupos originales y de control incluyen el efecto de ofrecer el programa durante 18 meses adicionales y el efecto de brindar beneficios en un tiempo más temprano del ciclo de vida.

Una segunda estrategia de evaluación para efectos de más largo plazo del programa está basada en la adición de un nuevo grupo de localidades en donde el programa no operaba antes. En 2003, en un esfuerzo por estimar el impacto del programa durante un tiempo más largo frente a un punto de referencia de ningún tratamiento, se seleccionó un grupo de comunidades que no participaban (a través de emparejamiento basado en las características socioeconómicas de la comunidad del Censo mexicano de 2000) por ser similares a las comunidades de tratamiento originales.

Todos los hogares en estas 151 comunidades fueron entrevistados en ese año, además de la entrevista de seguimiento de las 506 comunidades originales. También se recolectó información retrospectiva sobre las comunidades que no participaron para determinar su estatus de elegibilidad en 1997, cuando el programa inició en las comunidades de tratamiento. Este grupo de comparación permite que la estimación de impacto de alrededor de 5.5 años del posprograma (usando el grupo de tratamiento original) en 2003 se pueda comparar con el grupo de comparación emparejado que nunca recibió el programa (Behrman, Parker & Todd, 2009; Bianchi & Bobba, 2013).

Una tercera estrategia para evaluar impactos a largo plazo es recurrir a datos administrativos no experimentales o datos por hogar, que cubren un periodo más extenso o una muestra más representativa de hogares que la muestra de evaluación experimental que fue tomada de siete estados de México. Barham (2011) y Barham y Rowberry (2013) se basan en datos estadísticos vitales y en información administrativa sobre beneficiarios del programa para construir una base de datos de nivel municipal longitudinal sobre mortalidad. Ellos usan variación en la proporción de beneficiarios a través de municipios y tiempo para estimar los impactos del programa. Por su parte, Parker y Vogl (2018) utilizan datos del Censo de 2010 y recuperan información administrativa sobre beneficiarios del programa por municipalidad para estudiar los efectos de largo plazo en jóvenes.

Limitaciones metodológicas de las evaluaciones de Prospera

Antes de proceder a revisar los estudios, se hará un breve análisis de las limitaciones de las evaluaciones, en particular de los estudios basados en el diseño experimental, que representan la mayoría de estos. Si bien la aleatorización garantiza la comparabilidad de los grupos y el aislamiento de impactos, existen varias limitaciones que vale la pena destacar antes de empezar la revisión.

Quizás la limitación más fuerte del diseño experimental se debe a que los impactos estimados representan solo los impactos del programa para la población estudiada (es decir, las 506 comunidades rurales de los siete estados) y no en otras zonas; en otras palabras, la muestra de la evaluación puede no tener validez externa. Esta restricción no es exclusiva de la evaluación de Prospera; es común en los diseños experimentales que tienden a implementarse en zonas geográficas limitadas, por razones de factibilidad operativa y levantamiento de la información. Sin embargo, queda la pregunta sobre si los impactos obtenidos en realidad representarían los que se tienen en otras zonas de México. Se pueden comparar los resultados con otras evaluaciones no experimentales usando fuentes de información más variadas en términos geográficos. Los pocos estudios de evaluación de impacto de Prospera que utilizan bases de datos más representativos de toda la población de Prospera, en general, sugieren impactos que coinciden con los encontrados en las evaluaciones basadas en el diseño experimental, pero esta es un área de investigación pendiente.

Una limitación adicional común en los estudios longitudinales de evaluación es la pérdida de la muestra. Los impactos de evaluación solo se obtienen para la población que se logra entrevistar y, evidentemente, en los estudios de seguimiento es posible que no se entreviste a todos los participantes de la muestra. Esto puede ocasionar sesgos en los análisis que llevan a subestimar o sobreestimar los impactos, dependiendo de las características de la pérdida de la muestra. En el diseño experimental de Prospera, la pérdida de la muestra puede deberse a la migración (tanto internacional como nacional), la muerte de un individuo de la muestra o el negarse a entrevista. En los estudios basados en el diseño experimental de Prospera, este problema se agravó de manera importante después de los primeros dos años del estudio.

En general, a los individuos y los hogares no se les dio seguimiento cuando cambiaron de

residencia y, en 2003 (seis años después de iniciada la evaluación), la pérdida de la muestra para ciertos grupos, principalmente los jóvenes, alcanzó más del 30%. Para medir efectos de mediano plazo o de largo plazo sobre los jóvenes, el usar la muestra de la evaluación experimental antepone ciertos retos, dado que los jóvenes que se independizan de sus hogares de origen probablemente experimenten distintos impactos del programa que los permanecen más tiempo.[233]

2. ESTUDIOS DE LOS EFECTOS DE PROSPERA[234]

Las evaluaciones iniciales de Prospera se orientaron, principalmente, a la escolaridad en el corto plazo, la salud y los efectos sobre el gasto. Sin embargo, con el tiempo, la literatura ha incluido análisis de más largo plazo de estas variables y una diversidad de nuevos indicadores. En esta sección se organizan los estudios de impacto en las siguientes categorías: educación y uso del tiempo; salud y nutrición; ingresos del hogar, consumo, inversión, y ahorros; y género y demografía.[235]

Educación y uso del tiempo

Educación

En cuanto a la variable de escolaridad, los estudios de Prospera han mostrado impactos positivos y existe poco debate sobre el signo y la magnitud de los resultados. Los primeros estudios de evaluación, que usaron el diseño experimental, demostraron efectos positivos en la inscripción escolar, reducción en la repetición de grados y reprobación y aumentos en años de escolaridad. Schultz (2004) estudió los impactos en la inscripción en la escuela en los primeros 18 meses del programa y demostró que los impactos más grandes ocurrieron en la transición entre primaria y secundaria (de sexto a séptimo grado) con incrementos de cuatro a cinco puntos porcentuales para niños y de ocho a diez puntos porcentuales para niñas.

Por su parte, Behrman, Sengupta y Todd (2005) encuentran pocos impactos en la inscripción escolar en niños menores (de seis a diez años), para quienes el porcentaje inscrito es muy alto aun en la ausencia del programa. Sin embargo, los niños menores experimentan grandes reducciones en repeticiones de grados y aumentos en progresiones de grado. En secundaria (de séptimo a noveno grado), el programa reduce la tasa de deserción escolar y también alienta el reingreso entre aquellos que han desertado.

Estudios posteriores basados en impactos en el mediano plazo (Behrman, Parker & Todd, 2009, 2011) hallan que el periodo extendido de participación en el programa origina mejoras significativas en años completados: alrededor de un grado completo para niños que participaron en el programa durante seis años, comparados con niños no participantes.

[233] Ver Parker, Rubalcava y Teruel (2009), que ofrecen una descripción más detallada de la pérdida de la muestra en una evaluación y sus implicaciones.
[234] Esta sección resume y amplía el análisis de impactos del POP de Parker y Todd (2017).
[235] Muchos de los artículos fueron publicados como documentos de trabajo tanto en español como en inglés. Los documentos se pueden consultar en https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/docs/p_docs2000.php

Estudios basados en estimación estructural también encuentran efectos del programa de una magnitud similar (Todd & Wolpin, 2006; Attanasio, Meghir & Santiago, 2012).

Finalmente, Parker y Vogl estiman los efectos a largo plazo de Prospera en la escolaridad mediante datos representativos nacionales (frente a las 506 comunidades en las cuales los estudios aleatorios de evaluación están basados), con un enfoque cuasiexperimental que usa los datos del Censo de 2010 para indagar resultados en los adultos. Estos resultados sugieren que pertenecer a un hogar al que le fue ofrecido el programa durante las edades de siete a once, en comparación con uno al cual le fue ofrecido el programa más tarde (cuando es poco probable que las decisiones escolares sean cambiadas), produce un aumento general de 1.3 años de estudios para hombres y mujeres. Estos incrementos son logrados gracias al aumento en años de estudio completados para secundaria y preparatoria. No se observan efectos significativos para la inscripción a nivel universitario.

En general, estos estudios proporcionan evidencia consistente sobre la influencia del programa en el aumento de la escolaridad. Los resultados a largo y medio plazo sugieren que los impactos del programa están entre 1 y 1.3 grados adicionales de escuela, un aumento general del 15% en la ausencia del programa, lo cual es muy significativo.

¿Cuáles son los beneficios probables de esta mejora en la escolaridad? En general, estudios llevados a cabo en todo el mundo han probado que los aumentos en la educación tienen rendimientos positivos en el ingreso a lo largo de la vida. Con base en estudios de evaluación, se podrá probar, en el contexto de Prospera, si los incrementos educativos en efectivo lograrán que sus beneficiarios tengan mayores niveles de ingreso y cuál es la magnitud de estos en caso de existir.

Sin embargo, algunas investigaciones sobre la relación de la calidad educativa y el ingreso (por ejemplo, Card & Krueger, 1992) también han mostrado que los rendimientos en la escolaridad se elevan cuando la calidad escolar disponible es mayor. Existe amplia evidencia de que la calidad en zonas rurales en México es muy limitada, por lo cual podría ser un fuerte obstáculo para los beneficios eventuales de la educación (OCDE, 2013; Mancera, Serna y Priede, 2008).

Por lo tanto, se considera importante llevar a cabo dos tipos de estudios adicionales para evaluar la posible limitante de la calidad educativa sobre los impactos de Prospera. Primero, evaluar si los impactos educativos y laborales varían de acuerdo con la calidad escolar disponible en las comunidades rurales. Segundo, estudiar los impactos del programa sobre el aprendizaje en los niños becarios. Cabe mencionar que un estudio reciente de Acevedo, Ortega y Székely (2018) utiliza un enfoque innovador para estimar los impactos de Prospera con las bases de datos de las pruebas de aprendizaje Enlace entre 2008 y 2014. Exploran diversas metodologías para estimar el impacto de Prospera, en particular comparando beneficiarios del programa con no beneficiarios, y beneficiarios con poco tiempo en el programa y beneficiarios con más tiempo en el programa. Los resultados varían según el método utilizado y, en algunos casos, revelan impactos significativos sobre el programa en el aprendizaje. En otras especificaciones, el impacto no es estadísticamente diferente de cero. Es deseable indagar más sobre este tema.

Participación laboral

Varios estudios analizan los efectos del programa en la participación laboral. Para los niños, probablemente extiende el tiempo en la escuela y lo reduce en las actividades laborales. Para adultos, el programa tiene efectos ambiguos en ocio y tiempo dedicado a actividades de trabajo, pues el efecto de ingreso y el efecto de la sustitución cruzada de subsidios escolares trabajan en direcciones diferentes. Al contrario de programas en los cuales los montos de las transferencias son gravados por el trabajo, Prospera no supervisa, de manera continua, las condiciones económicas de las familias beneficiarias. En vez de ello, cada tres o cuatro años se lleva a cabo una encuesta de evaluación (los ENCASEH) para estimar si un hogar continúa siendo elegible. Por esta razón, el programa no crea desincentivos fuertes al trabajo, por lo menos a corto plazo.

Las tasas de participación laboral infantil en México son relativamente altas en las comunidades de evaluación de Prospera: más del 50% de niños de 12 años reportaron que trabajaban en la línea de base en 1997 (que incluye el trabajo renumerado, además del trabajo agrícola y el doméstico). Parker y Skoufias (2000) analizan los impactos del programa en los primeros años en la participación en el mercado laboral y en el uso de tiempo. Estimaciones basadas en la doble diferencia antes y después del programa señalan reducciones significativas en la participación infantil en la fuerza laboral para niños y niñas. La participación laboral para niños apunta reducciones entre el 15 y 20%. Las niñas, por otra parte, tienen reducciones más grandes en el trabajo doméstico. No hay efectos aparentes en el tiempo de los niños dedicados a actividades agrícolas.

Impactos en el mercado laboral de la siguiente generación

Una pregunta crucial se refiere a los impactos de largo plazo en la próxima generación y, en particular, si los impactos en la escolaridad implican una mejora en los resultados del mercado laboral. Contestar esta pregunta requiere tiempo para permitir que los primeros niños beneficiarios del programa crezcan e ingresen al mercado laboral para, así, poder observar sus resultados. Existen algunos estudios en esta área que a continuación se revisan.

Behrman, Parker y Todd (2011) estiman impactos, con base en la ENCEL 2003, en indicadores del mercado laboral para los adultos jóvenes expuestos al programa durante seis años, empezando en la adolescencia. Sus principales resultados muestran un aumento en la probabilidad de trabajar para mujeres jóvenes, que tradicionalmente tienen muy bajas tasas de participación en la fuerza laboral en comunidades rurales. Los resultados también revelan un desplazamiento entre participación en empleo agrícola hacia empleo no agrícola, consistente con mayores oportunidades proporcionadas por un nivel mayor de escolaridad.

La última ronda de la ENCEL fue llevada a cabo en 2007, lo que permite estudiar los impactos de diez años después de iniciado el programa. Lamentablemente, la ronda de la ENCEL 2007 sufre una pérdida de muestra muy alta y los esfuerzos posteriores para vincular información administrativa a esta muestra de la ENCEL tienen niveles aún peores de desgaste. La pérdida de muestra para los jóvenes y adultos se debe ante todo a la

migración de sus hogares de origen. En la ENCEL 2007 hay una alta proporción de jóvenes no entrevistados y, a diferencia de la ENCEL 2003, no se obtuvo información proxy de estos.

Rodríguez-Oreggia y Freije (2012), así como Kugler y Rojas (2018), utilizan las encuestas de seguimiento de la ENCEL 2007 para estudiar impactos de los jóvenes en el mercado laboral, pero encuentran resultados muy diferentes sobre su impacto en el largo plazo. Rodríguez y Freije identifican impactos no significativos sobre el empleo y los salarios de los jóvenes. Por su parte, Kugler y Rojas reportan efectos muy grandes en indicadores del mercado laboral, y estiman que el efecto de haber recibido Prospera en la niñez sobre la participación laboral aumenta la participación en casi 37 puntos porcentuales y en el salario por hora recibido en cinco pesos por hora (estiman el efecto en la educación en tres grados adicionales para jóvenes en hogares con siete años expuestos al programa). Estos resultados diferentes de dos estudios, que utilizan la misma base de datos, resaltan que las altas y selectivas tasas de pérdida en el seguimiento de la muestra hacen que los resultados sean sensibles a las consideraciones metodológicas.

Yaschine (2015) utiliza la ENCEL 2007 para estudiar impactos del programa en la movilidad social de los jóvenes y aprovecha el uso de una submuestra de entrevistas a jóvenes migrantes. Como parte de la ENCEL 2017, se seleccionó una submuestra de migrantes a entrevistar que incluyó migrantes nacionales e internacionales (ENCELMIG, 2008). Tal levantamiento fue exitoso al encontrar migrantes nacionales (más del 80%) y menos exitoso en hallar migrantes internacionales (el 35% de los migrantes internacionales fueron entrevistados). Yaschine agrega los migrantes encontrados a la muestra de la ENCEL, por lo cual su muestra sufre de menos problemas de pérdida que la de otros trabajos basados en la ENCEL 2007.

Yaschine (2015) se enfoca en la movilidad ocupacional de Prospera y compara a grupos de jóvenes en hogares que han recibido el programa por distinto número de años. Su comparación preferida, en general, es entre jóvenes de hogares que han recibido el programa durante diez años y los que lo han recibido menos de seis años; para ello, usa el método de emparejamiento como estrategia de evaluación. Sus resultados indican resultados positivos en los años de escolaridad, pero no obtiene resultados significativos en la movilidad de ocupación.

Parker y Vogl (2018) usan otra fuente y metodología para estudiar los resultados del mercado laboral de los jóvenes de 20 a 24 años en hogares a los que se les ofreció el programa cuando tenían entre 7 y 11 años. Utilizan el Censo de Población y Vivienda de 2010, y añaden información administrativa sobre el número de beneficiarios por año y municipio. Una de las ventajas de esta estrategia es poder proveer impactos basados en toda la población nacional (a diferencia de las ENCEL, que se aplican solo en siete estados); por ello, los impactos serán más representativos para la población total de beneficiarios de Prospera.

Parker y Vogl (2018) encuentran resultados notablemente diferentes por género: con las mujeres obtienen mayores impactos en el mercado laboral que con los hombres. La exposición infantil a Prospera aumenta la probabilidad de que las mujeres trabajen en casi

el 40% (11 puntos porcentuales); sus horas de trabajo se incrementan en un 54% (seis horas por semana) y las ganancias laborales de las mujeres son mayores en un 65% (casi 40 dólares por mes). Mientras que los efectos de Prospera en el ingreso laboral para los hombres son estadísticamente insignificantes, la exposición infantil a Prospera lleva a los hombres a emplearse más en trabajos en el sector no agrícola y crece la probabilidad de tener un seguro de salud como una prestación laboral en más del 50%, sobre una base en la que pocos reciben prestaciones laborales.

En resumen ¿qué se puede decir acerca de los impactos de largo plazo sobre los jóvenes que lograron un mayor nivel de escolaridad gracias al programa? Los estudios antes descritos varían en los resultados reportados, aun cuando usan la misma base de datos, como la ENCEL 2007 en los trabajos de Kugler y Rojas (2018) y Rodríguez-Oreggia y Freije (2012). Lamentablemente, la ENCEL 2007 sufrió altos niveles de pérdida de la muestra y, quizás, las distintas metodologías para considerar la pérdida de la muestra explican las diferencias en los resultados.

El problema de pérdida de la muestra es menor en Parker y Vogl (2018) y tiene la ventaja de obtener impactos representativos de toda la población (a excepción de migrantes internacionales que viven fuera de México en el momento del levantamiento del Censo 2010). Yaschine (2015) usa la ENCEL 2007, pero agrega una muestra que dio seguimiento a los jóvenes cuando migraron, por lo cual experimenta menos los problemas de pérdida de la muestra que Kugler y Rojas (2018) y Rodríguez-Oreggia y Freije (2012). Los resultados de Parker y Vogl (2018) sugieren impactos importantes sobre todo en la participación laboral de las mujeres, mientras que los resultados de Yaschine no revelan mejoras en la movilidad ocupacional.

Es evidente la necesidad de que se realicen estudios sobre los impactos de largo plazo. También, es importante notar que, aun con resultados muy amplios en el ingreso, como los de Kugler y Rojas (2018), los ingresos totales que ganan los jóvenes todavía siguen siendo bajos. En este sentido, los impactos son relevantes, pero no eliminan el problema de la pobreza; más bien se reduce. Por otro lado, los impactos positivos en los ingresos de las mujeres que advierten Parker y Vogl se deben a una mayor participación laboral, y no hay evidencia de un salario por hora mayor, lo cual es consistente con el hecho de que el aumento en la educación no mejora la productividad tanto como se pudiera esperar, tal vez debido a la calidad escolar deficiente.

Salud y nutrición

En el área de salud, las primeras evaluaciones que recurren a los datos experimentales rurales se enfocaron en los impactos del programa en la utilización de la atención médica, las condiciones de salud autorreportados y la altura de los niños. Desde estas primeras evaluaciones, la literatura sobre la estimación del impacto de Prospera en la salud se ha ampliado para incluir variables que van desde la mortalidad infantil y el desarrollo cognitivo hasta la obesidad adulta, hipertensión, depresión y el uso de anticonceptivos. Los efectos significativos aparecen no solo entre los niños a quienes el programa se dirige, sino también entre adolescentes y adultos.

Los estudios sobre los impactos en la salud, en su mayoría, se publican en revistas de salud pública y se basan en datos recopilados mediante módulos de salud suplementarios aplicados a submuestras de niños/adultos en las comunidades originales de la evaluación experimental. En comparación con la literatura que aborda los impactos educativos, la que versa sobre salud tiende a depender de muestras más pequeñas. Además, debido a que la evaluación experimental recopiló información limitada sobre salud en la línea basal, gran parte de los estudios de indicadores de salud se fundamentan en comparaciones posteriores al programa sin información o la capacidad de ajustarse a las diferencias preprograma. La pérdida de la muestra, de igual modo, suele ser un problema importante.

Impactos en la salud de jóvenes

Los primeros estudios de salud comparan los resultados del tratamiento original con los resultados del grupo de control original durante los 18 meses iniciales de la evaluación, antes de que el grupo de control también comenzara a recibir beneficios. Estas evaluaciones mostraron que, además del impacto positivo esperado en las visitas a clínicas, también hubo reducciones en las enfermedades autorreportadas y efectos pequeños, pero positivos en la altura del niño, alrededor de un centímetro durante el periodo de tratamiento inicial de 18 meses (Gertler, 2004; Behrman & Hoddinott, 2005; Rivera, Sotres-Álvarez, Habitch, Shamah & Villalpando, 2004).

Gertler (2004) reporta que los recién nacidos en tratamiento y los niños de cero a tres años fueron 25.3 y 22.3% menos propensos a ser reportados como enfermos en el mes anterior durante el primer año del programa. Riviera y otros (2004) también muestran reducciones significativas en la proporción de niños pequeños con anemia, de magnitud de 10 puntos porcentuales, en el primer año del programa. Barber y Gertler (2008) encuentran que los bebés nacidos de beneficiarios tienen un peso significativamente mayor al nacer, en promedio 125 gramos más que los no beneficiarios.

En cuanto a los impactos a mediano plazo, Fernald, Gertler y Neufeld (2009) comparan resultados para infantes en el grupo tratado original con infantes en el grupo de control original en 2007, cuando ya tenían de 8 a 10 años y una década de participación en el programa. Los infantes en el grupo tratado comenzaron a recibir beneficios en el periodo de 0 a 18 meses, mientras que los infantes en el grupo de control, 18 meses después. Aunque encuentran reducciones significativas en la incidencia de problemas de comportamiento entre los niños, no advierten un impacto significativo en medidas antropométricas. Estos hallazgos sugieren, al menos para el caso de la altura, que los niños de control alcanzan a los niños con tratamiento, a pesar de que empezaron a recibir el programa 18 meses después.

Dos estudios estiman los impactos a largo plazo en la salud de los niños mediante la comparación de los beneficiarios en el grupo de tratamiento con aquellos en hogares que nunca recibieron los beneficios en una muestra de comunidades de comparación (elegida a través del método de emparejamiento en 2003 descrito en la sección de metodología). Ozer y otros (2009) comparan los problemas de conducta reportados para niños de cuatro

a seis años en comunidades de tratamiento frente a niños que nunca fueron beneficiarios en las comunidades de comparación. Reportan una reducción en el 10% de los problemas de conducta, en particular, aquellos definidos como agresivos. Fernald y Gunnar (2009) señalan niveles más bajos de estrés entre los niños de dos a seis años, el cual es medido por los niveles de cortisol.

Barham (2011) utiliza estadísticas vitales combinadas con datos administrativos por municipio en las áreas rurales para estimar los impactos del programa en la mortalidad infantil para 2001, cuatro años después del inicio del programa. Identifica el impacto utilizando la proporción de hogares beneficiarios rurales por municipio y año. Reporta grandes reducciones (17%) en la mortalidad infantil de menores de cinco años, principalmente debido a la reducción de las enfermedades intestinales y respiratorias y al alivio de las deficiencias nutricionales.

México ahora tiene uno de los niveles más altos de obesidad tanto infantil como adulta en el mundo, así como niveles muy altos de diabetes. En uno de los pocos estudios de impacto de salud en jóvenes, Andalón (2011) aborda el impacto del programa en las tasas de obesidad de jóvenes de 15 a 21 años. Utiliza un enfoque de regresión discontinua para los jóvenes en el grupo de tratamiento experimental, y compara los que están justo arriba del corte del límite para la elegibilidad del programa con los que estaban justo abajo. Sus hallazgos son sensibles a la especificación del modelo, pero, en la mayoría de las especificaciones, muestran una reducción significativa en la probabilidad de tener sobrepeso para las niñas y ningún efecto en los niños.

Impactos en salud de adultos

Varios estudios se enfocan en la salud reproductiva. Durante el periodo experimental, Urquieta y otros (2009) muestran que el programa aumenta la probabilidad de tener un médico o enfermera que asiste al momento del parto, y Barber (2010) encuentra que las mujeres embarazadas beneficiarias tienen una probabilidad significativamente mayor de tener partos por cesárea. LaMadrid y otros (2010), comparando los grupos de tratamiento y de control durante el periodo experimental, encuentran que el programa aumenta en promedio el uso de anticonceptivos, aunque argumentan, a través de un análisis de discontinuidad de regresión alternativa, que estos impactos se concentran entre las beneficiarias más pobres, y para aquellos cercanos al umbral de elegibilidad del programa, en realidad, se muestran impactos negativos.

El estudio de Fernald, Gertler y Hou (2008) analiza la obesidad, la presión arterial y la salud autorreportada de adultos de 30 a 65 años, y compara a los adultos del tratamiento original con adultos en comunidades que nunca recibieron beneficios en 2003. Sus resultados muestran una reducción de cuatro puntos porcentuales en la probabilidad de ser obeso y ningún efecto significativo en la probabilidad de tener sobrepeso. Tanto la presión arterial sistólica como la diastólica evidencian algunas reducciones significativas y pequeñas. Ozer y otros (2011) utilizan un estimador similar para analizar los impactos sobre la depresión y encuentran reducciones significativas en la incidencia de síntomas de depresión entre las mujeres beneficiarias.

Behrman y Parker (2013), con métodos parecidos, estudian el impacto del programa sobre consultas de salud y varios indicadores de salud autorreportada para la población mayor de 50 años. Encuentran que el programa aumenta el uso de servicios de salud para hombres y mujeres mayores, pero mejora la salud autorreportada y los síntomas solo para las mujeres (al reducir los días de enfermedad y la proporción con presión arterial alta).

Finalmente, Barham y Rowberry (2013), mediante estadísticas vitales e información administrativa a nivel municipal para medir los impactos del programa, encuentran reducciones significativas en la mortalidad promedio a nivel municipal para los mayores de 65 años en el 4%. La reducción de la mortalidad se debe ante todo a la disminución de las enfermedades infecciosas, pero también a la reducción de las muertes producidas por la diabetes, una de las principales causas de muerte en México.

Ingreso familiar, consumo, inversión, ahorro

En esta sección se examina la evidencia del impacto del programa en medidas de bienestar del hogar, que incluye el consumo y los ingresos, tanto a corto como a largo plazo. Estos estudios, en general, intentan estudiar cuál ha sido el impacto del programa en condiciones económicas para los hogares beneficiarios, en el corto y mediano/largo plazo.

El aumento en los niveles de consumo de los hogares puede reflejar no solo el impacto directo de recibir las transferencias, sino también otros cambios potencialmente inducidos por el programa que afectan la restricción presupuestaria de los hogares, como ingresos laborales, transferencias, inversión agrícola y no agrícola, y ahorros (Angelucci, Attanasio y Di Maro, 2012); por ejemplo, los hogares pueden aumentar sus ahorros o invertir parte de las transferencias en otros tipos de bienes y actividades que afectarán sus ingresos futuros. Alternativamente, los hogares podrían invertir en actividades productivas que mejoren el efecto de las transferencias en sus restricciones presupuestarias. Además, se relaciona con el tema de si las mejoras en condiciones económicas serán permanentes o solo existirán mientras el hogar sigue siendo beneficiario.

Comenzando con los resultados de la evaluación experimental inicial, Hoddinott y Skoufias (2004) analizan los impactos del programa en el consumo de alimentos y, en particular, en las calorías consumidas. En noviembre de 1999, los hogares beneficiarios en las localidades de tratamiento obtuvieron 3.4% más calorías que los hogares elegibles en las localidades de control. Se observaron aumentos proporcionales mucho mayores en las calorías consumidas de frutas y verduras (15.7%) y de productos animales (12.8%), lo que sugiere que el programa ayudó a mejorar la diversidad de la dieta; no obstante, las calorías totales consumidas por estos productos permanecieron bastante bajas, menos del 5% del total de calorías en ambos grupos, incluso en el de tratamiento.

Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2012) estiman los impactos del programa en el consumo a largo plazo, al comparar el tratamiento original y el control de los hogares después de 5.5 años, cuando el grupo de control había recibido beneficios durante cuatro años. Encuentran que los niveles de consumo para los hogares con tratamiento original fueron un 5.6% más altos que para los controles. Si los impactos en el consumo reflejaran solo el efecto de las

transferencias corrientes, podría decirse que no habría diferencias en los impactos, dado que ambos grupos, en 2003, fueron beneficiarios sujetos a los mismos beneficios en términos económicos. Los autores argumentan que los niveles de consumo mayores del grupo de tratamiento original reflejan que los beneficiarios invirtieron parte de sus transferencias en actividades productivas y que estas inversiones aumentaron los flujos de ingresos; así se elevaron los niveles de vida a largo plazo medidos por el consumo.

Bianchi y Bobba (2013) advierten que el programa incrementa la probabilidad de que los hogares tengan un micronegocio y argumentan que esto refleja una mayor disposición a asumir riesgos debido a que reciben una fuente de ingresos estable. Muestran que el programa aumenta la probabilidad de ingresar al autoempleo para aquellos que estaban desempleados o empleados en trabajo asalariado. Sin embargo, los efectos al ingresar en el emprendimiento son bastante pequeños, en menos de un punto porcentual.

Parker y Vogl (2018) estiman impactos en el hogar para los jóvenes en su muestra, incluyendo los efectos del programa sobre los bienes durables, las condiciones de la vivienda y el ingreso laboral total del hogar. En general, los resultados económicos del hogar mejoran de modo significativo para ambos géneros. En particular, el índice de bienes durables (que incluye el material de los pisos y techos, así como drenaje y disponibilidad de agua dentro del hogar) mejora en 0.2 desviaciones estándares. El índice de bienes durables (que incluye tener en el hogar teléfono, lavadora, refrigerador, boiler, auto y televisión) también aumenta en 0.2 desviaciones estándares. Asimismo, se observan aumentos en el ingreso laboral total del hogar.

En resumen, los estudios, en general, respaldan cambios en el bienestar de los hogares atribuibles al programa, incluyendo incrementos en el consumo, el trabajo por cuenta propia y la reducción de la deuda, así como mejoras en la calidad de la vivienda y en la posesión de bienes durables. Los resultados globales son pequeños, pero significativos tanto a corto como a mediano plazo; por ejemplo, del orden del aumento del 5% en los niveles de consumo de los hogares y de las calorías consumidas y del 0.2 desviaciones estándares en términos de calidad de la vivienda.

Género y demografía

Efectos de género

El diseño del programa Prospera hace especial hincapié en el género. Todos los beneficios monetarios se otorgan a las mujeres, el componente de salud incluye atención prenatal y posnatal para las mujeres embarazadas, y las becas son mayores para las niñas en los niveles de secundaria y medio superior que para los niños. Varios estudios exploran los posibles efectos del programa en variables relacionadas con el estatus de las mujeres, incluyendo la propiedad de los activos y la violencia contra las mujeres. Se presume que otorgar los beneficios monetarios a la madre o la jefa del hogar mejora la situación de las mujeres en relación con los hombres en el hogar.

El estatus de las mujeres preprograma en las comunidades de la muestra experimental rural fue bajo. Adato y otros (2000) reportan que, antes del programa, aproximadamente el 90% de las mujeres necesitaban el permiso de su esposo para salir a visitar a parientes o vecinos. Por lo general, los maridos decidían los gastos en ropa para niños y gastos de vivienda, aunque los esposos y las esposas tienen la misma probabilidad de tomar decisiones sobre el gasto en alimentos. Adato y otros (2000) reportan que el programa tiene pequeños impactos significativos en algunas de estas variables; en particular, reduce la probabilidad de que solo el marido decida si los hijos abandonan el hogar (frente a solo la esposa o ambos) y también reduce la probabilidad de que solo el esposo disponga sobre algunas categorías de gastos.

Attanasio y Lechene (2002) analizan el impacto del programa en variables similares y reportan impactos significativos en la toma de decisiones, con menos decisiones tomadas solo por hombres y más tomadas de manera conjunta por ambos cónyuges en el hogar. Attanasio y Lechene (2002) también encuentran que la participación de las mujeres en el ingreso, instrumentada por la asignación al programa, afecta de modo positivo el gasto en alimentos y en ropa para niños y niñas. Por su parte, Rubalcava, Teruel y Thomas (2009) argumentan que el programa cambió los patrones de gasto de acuerdo con las preferencias de las mujeres.

Existe poca evidencia cuantitativa sobre el grado de la violencia contra las mujeres antes del programa en México. Bobonis, González-Brenes y Castro (2013) analizan los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003 y reportan que, para las mujeres casadas mayores de 25 años en áreas rurales, el abuso físico conyugal se reduce de modo significativo entre cinco y siete puntos porcentuales para los participantes de Prospera. No hay un efecto relevante del programa en las amenazas verbales contra las mujeres, aunque los coeficientes son positivos en general, lo que lleva a los autores a sugerir que el programa, posiblemente, induzca a la sustitución de la violencia física por la emocional.

Resultados demográficos

El programa Prospera también podría afectar los patrones de matrimonio y fertilidad. Las mujeres adolescentes jóvenes pueden retrasar el matrimonio y la maternidad debido al mayor tiempo que pasan en la escuela. Para las mujeres adultas, las transferencias de programas podrían aumentar la independencia económica y reducir el matrimonio/aumentar el divorcio. Por otro lado, las transferencias podrían incrementar los beneficios del matrimonio, así como la fertilidad mediante un efecto de ingresos o el aumento de los beneficios de tener hijos adicionales.

A partir de datos experimentales de los primeros 18 meses del programa, Bobonis (2011) muestra que, aunque no existe un efecto general de este sobre la proporción de mujeres casadas o que cohabitan, esto oculta los cambios en el matrimonio y el divorcio; en particular, el programa aumenta la probabilidad de separación/divorcio para aquellas parejas intactas al inicio del estudio (aunque el efecto es de solo 0.32 puntos porcentuales, ya que pocos hogares se separan durante el periodo de dos años). Al inicio del estudio, el

programa aumenta, significativamente, la probabilidad de cohabitar para mujeres separadas/divorciadas y la probabilidad de matrimonio para mujeres solteras. Respecto a los impactos en la fertilidad, con base en los datos experimentales de los primeros 18 meses, Todd y Wolpin (2006), con métodos estructurales, y Stecklov y otros (2007), usando modelos de diferencia en diferencias, encuentran que el programa no tiene impacto en la fertilidad.

Finalmente, dos artículos abordan el tema de la migración a Estados Unidos utilizando los datos experimentales a corto plazo. Angelucci (2013), basado en la muestra experimental, revela que el programa aumenta la migración hacia Estados Unidos por casi 0.4 puntos porcentuales. Por su parte, Stecklov y otros (2005), con los mismos datos, argumentan que el programa redujo la migración a ese país (medida a partir de si un individuo del hogar migró a Estados Unidos) en 0.2 puntos porcentuales. Aunque los dos estudios tienen resultados opuestos en cuanto al impacto estimado del programa, el nivel muy bajo de migración a Estados Unidos en estas comunidades (menos del 1% de preprograma) sugiere que el programa no conduce a una transformación de los patrones de migración. Sin embargo, dado que ambos estudios analizan solo los impactos después de un año para las comunidades rurales, existe una clara necesidad de investigaciones adicionales de los impactos del programa en la migración a mediano y largo plazo para las áreas rurales.

Pruebas de hipótesis múltiples

Como se comentó, hay una gran cantidad de estudios sobre los impactos de Prospera, con una proporción sustancial que reporta impactos significativos. Una preocupación natural al formular conclusiones de estos estudios son las pruebas de hipótesis múltiples, ya que algunos de los impactos estimados podrían ser significativos en términos estadísticos en los niveles convencionales simplemente por casualidad.

Parker y Todd (2017) estudian esta cuestión mediante pruebas de hipótesis múltiples para medir el grado en que las conclusiones de los efectos generales del programa se mantienen, incluso, si se encuentran algunos rechazos falsos de las hipótesis nulas. Estudian la significancia general de los estudios, así como los niveles de significancia por tema. En general, como se esperaba, el número de resultados significativos disminuye con los controles para múltiples pruebas de hipótesis. Sin embargo, la proporción de resultados significativos continúa muy por encima de lo que se esperaría por azar para los casos de educación y salud, así como de los indicadores de ingreso/consumo. Solo en los estudios de género/demografía, la corrección de múltiples hipótesis reduce de manera importante la proporción de resultados significativos a casi la fracción que se esperaría de la casualidad. Esto implica que las conclusiones generales de los efectos del programa en las medidas de educación, salud e ingresos/consumo son mucho más sólidas que las conclusiones de los estudios de género/demografía existentes.

Cuadro 0-2 Pruebas por hipótesis múltiples: controlando por la tasa de detecciones falsas en estudios del POP

	Total significativos	Proporción significativo por categoría			
		Educación	Salud	Consumo/ Ingreso	Género/ Demografía
Sin correcciones (por nivel de significancia)					
10%	337	0.42	0.52	0.45	0.32
5%	251	0.29	0.50	0.32	0.20
1%	147	0.20	0.32	0.12	0.02
Con correcciones por pruebas de hipótesis múltiples					
Benjamini y Hochberg (1995)					
10%	215	0.26	0.45	0.25	0.12
5%	155	0.20	0.34	0.13	0.05
1%	103	0.14	0.23	0.08	0.02
Benjamini y Yekutieli (2001)					
10%	118	0.16	0.30	0.08	0.0
5%	90	0.12	0.26	0.04	0.0
1%	61	0.08	0.18	0.04	0.0
Romano y Shaikh (2006)					
10%	127	0.16	0.34	0.10	0.0
5%	106	0.14	0.30	0.08	0.0
1%	86	0.11	0.29	0.06	0.0
Número total de hipótesis:	**787**				

Fuente: Parker y Todd, 2017.

3. Implicaciones de política pública de Prospera

En esta sección se revisan algunas implicaciones de política de los estudios de evaluación a partir de tres preguntas: ¿cómo se comparan los costos del programa con los beneficios?, ¿qué sugieren los estudios de evaluación sobre diseños de programas alternativos y ¿cómo podría mejorarse el programa para obtener impactos mayores al mismo costo o impactos iguales a un costo menor?

Análisis costo-beneficio

Los estudios resumidos en la sección anterior han demostrado, a nivel global, impactos significativos del programa. Sin embargo, estos impactos, en general positivos, deben ser ponderados por los costos del programa. Un criterio básico para un programa exitoso es

que los beneficios deberían superar los costos, idealmente por un margen sustancial. Sin embargo, como se ha aclarado en esta revisión, el programa tuvo efecto en un conjunto diverso de resultados, así que cuantificar todos sus beneficios es una tarea difícil. A diferencia de muchos programas de educación o salud que tienen un solo objetivo (como, por ejemplo, proporcionar libros de texto gratuitos), Prospera posee múltiples objetivos, incluyendo los relacionados con mejorar la inversión en salud, nutrición y educación, así como aliviar la pobreza actual al proporcionar transferencias de manera directa a los pobres y lograr cierta redistribución.

Parker y Vogl (2018) estudian la cuestión de los beneficios y costos del programa con el supuesto de que los únicos beneficios son el impacto posterior en los ingresos futuros; es decir, el ejercicio trata al programa como si fuera solo un programa de capital humano e ignora los beneficios potenciales sobre la pobreza actual de sus beneficiarios. Los costos del programa incluyen los relativos a recursos y administración (transferencia de beneficios, condicionalidad y focalización), así como los costos privados asociados a la participación en el programa.

Las estimaciones de costo-beneficio presentadas se pueden considerar un límite inferior porque suponen cero impactos en los resultados que no son captados por los ingresos, y utilizan una estimación conservadora del impacto sobre los ingresos. También usan dos escenarios conservadores para pronosticar el crecimiento de la economía en términos de ingresos, uno con cero crecimiento y uno con un crecimiento anual del 2%. Estos resultados se muestran en el cuadro 0-3.

Es importante destacar que, incluso, el escenario menos favorable sin crecimiento en los ingresos y una pérdida de eficiencia en levantar impuestos (costo de recaudar impuestos = 0.6 pesos por cada peso recaudado) implica una razón beneficio/costo muy razonable de 2.8. Una pérdida de eficiencia más baja de 0.2 presumiría una relación beneficio/costo de más de seis. Los resultados sugieren que los beneficios de Prospera, probablemente, superan por mucho sus costos, incluso en un contexto de crecimiento económico bajo (o inexistente).

Cuadro 0-3 Beneficios y costos en el POP

	Tasa de crecimiento en ingresos=0%		Tasa de crecimiento=2%	
	DWL = 0.2 (1)	DWL = 0.6 (2)	DWL = 0.2 (3)	DWL = 0.6 (4)
Beneficios, 2010 pesos	47,037	47,037	81,915	81,915
Costos, 2010 pesos	7,456	16,985	7,456	16,985
Beneficios netos como porcentaje de PIB 2010 GDP per cápita	38%	29%	71%	62%
Razón beneficios/costos	6.31	2.77	10.99	4.82

Fuente: Parker y Vogl (2018).
Nota: Los costos incluyen costos administrativos y privados= 0.113 por peso de las transferencias (Coady, 2000), más el costo de la pérdida en eficiencia por los impuestos recolectados a financiar costos directos y las transferencias. La tasa de descuento es 0.05.

Hay que destacar que el aumento en ingresos necesario para calcular los costos y beneficios del programa se debió, principalmente, a un incremento importante en la participación laboral de la mujer. El ejercicio no incluye costos adicionales que pueden originar una mayor participación laboral, como pudieran ser los costos de transporte asociados a la mayor participación. Por otro lado, el ejercicio espera que los impactos estimados sobre el ingreso se mantendrán con el tiempo y este supuesto se debe seguir evaluando en el futuro.

Mientras una alta razón beneficio-costo es claramente positiva, una pregunta pendiente es si existen o podrían existir programas alternativos que tuvieran una relación beneficio-costo más alta que Prospera. Por desgracia, aunque hay un número creciente de evaluaciones de impacto de la educación y la salud en México y en todo el mundo, existen pocas estimaciones de la razón beneficio-costo que permitan una comparación válida (ver Orazem, Glewwe y Patrinos [2009] para la evidencia sobre beneficios y costos de programas educativos en el mundo) y no se conocen estimaciones de los beneficios-costos alternativos en el contexto mexicano para programas alternativos, en particular en el ámbito educativo.

En un mundo ideal, un creador de políticas tendría un menú de opciones de política para el cual se conocen los beneficios y costos, y podría hacer una asignación racional de recursos a los programas con los mayores beneficios en relación con los costos. Esas políticas requieren, por supuesto, estimaciones no solo de los beneficios de cada programa, sino también de todos los costos asociados a este.

Diseños alternativos de programas

¿Hay modificaciones que pudieran funcionar mejor que el programa actual? En un tema relacionado con el costo-beneficio se analiza si el diseño de Prospera maximiza los impactos potenciales dado el costo, o bien, si existen variaciones del programa que resultarían en mayores beneficios con el mismo costo o menores costos para un beneficio similar. Dado que la estructura del programa y los beneficios son iguales para todos los hogares en el país, es difícil hacer contrafactuales de programas alternativos. Sin embargo, alguna evidencia proviene de los estudios de evaluación sobre estas preguntas. En particular, Todd y Wolpin (2006, 2008) y Attanasio, Meghir y Santiago (2012) utilizan modelos que simulan el efecto de los programas de subsidios alternativos para el programa inicial, en el que las becas educativas se otorgaron solo hasta el noveno grado. Estas investigaciones analizan cómo los impactos del programa habrían cambiado con una serie de políticas alternativas, incluyendo la implementación de montos diferentes en las becas educativas y el cambio de la variable en la que las transferencias están condicionadas.

Por otro lado, Araujo, Hernández, Martínez y Martínez (2018) y Araujo, Martínez, Martínez, Pérez, y Sánchez (2018) exploran dos pilotos innovadores en el contexto de Prospera. En el primero se cambia el receptor de la beca educativa de la madre al estudiante, para el caso de los jóvenes inscritos en el nivel media superior, y en el segundo se aumenta el

monto de las becas en secundaria y en el nivel medio superior; el aumento se financia al eliminar las becas en la primaria.

Todd y Wolpin (2006) muestran que eliminar las becas educativas en la primaria (en la que los impactos educativos son más bajos) y, en cambio, aumentar las becas en la secundaria acrecentaría la proporción de niñas que terminan el noveno grado por 3.4 puntos porcentuales y la de niños en 3.8 puntos porcentuales. Condicionar las transferencias a la aprobación del año en vez de la asistencia escolar, en particular al proporcionar un bono de graduación de noveno grado de 30,000 pesos, tendría, sin embargo, un impacto relativamente pequeño en la escolaridad promedio, 0.21 años para niños y 0.26 años para niñas.

Los mismos autores analizan la simulación del impacto de programas alternativos para aumentar la escolaridad. Estiman el efecto de construir una escuela de séptimo a noveno grado en cada localidad, y descubren que el programa de construcción de escuelas elevaría la escolaridad promedio en 0.10 años para los niños y 0.13 años para las niñas. Por último, simulan el efecto de una transferencia pura de ingresos de 5,000 pesos anuales a las familias. El aumento en la escolaridad constituye solo alrededor del 20% del subsidio original basado en la asistencia y el costo por familia es mucho mayor. Tanto Attanasio, Meghir y Santiago (2012) como Todd y Wolpin (2006, 2009) realizan experimentos contrafactuales en los que duplican el subsidio en todos los grados. Ambos conjuntos de resultados sugieren que doblar el subsidio duplicaría la tasa de asistencia.

Un documento de trabajo reciente analiza un experimento en zonas urbanas que incrementa el monto de las becas educativas de los jóvenes inscritos en la secundaria y preparatoria en aproximadamente el 30%. El experimento se llevó a cabo en 263 de 630 localidades urbanas a lo largo del país. Araujo y otros (2018) estiman el efecto del incremento en las becas en las tasas de graduación de una generación de beneficiarios de Prospera que ingresó a la secundaria en el año del cambio en las becas. Utilizando una estrategia de diferencia en diferencia, se comparan las tasas de matrícula entre escuelas que fueron sujetas al aumento en las becas frente a las escuelas en la que no cambiaron los montos de las becas. Los resultados de esta investigación sugieren un impacto en la tasa de graduación considerable en tamaño y estadísticamente significativo de 8.6 puntos porcentuales en hombres y 11.4 puntos porcentuales en mujeres.

Es importante notar que el aumento de las becas fue diseñado para ser neutrales en términos de ingresos. Los aumentos en las becas en secundaria y educación media superior fueron financiados eliminando las becas que se entregaban en primaria. La investigación no aborda los efectos que tuvo este cambio sobre la matricula en la educación primaria, los cuales deben ser ponderados con los aumentos en la probabilidad de graduarse de preparatoria para evaluar el efecto total del cambio en las becas.

Las becas de Prospera siempre se han entregado a la madre de familia. Sin embargo, un estudio reciente examina la hipótesis que señala que podrá haber más impacto de las becas en la inscripción del nivel medio superior si se entregan los apoyos monetarios directamente al joven. Se llevó a cabo una prueba piloto en la que se cambió el receptor de la beca de

Prospera en una muestra de 1,024 escuelas del nivel medio superior en ocho estados, en su mayoría urbanas (Araujo, Martínez, Martínez, Pérez y Sánchez, 2018). En la mitad de las escuelas se hizo el cambio de receptor y en la otra mitad, el receptor de la beca seguía siendo la madre del hogar. El cambio de receptor se aplicó entre enero y febrero de 2016 y la primera encuesta de seguimientos se levantó entre octubre de 2016 y enero de 2017. Los resultados preliminares muestran una reducción significativa en el abandono entre el primer y el segundo año de media superior de casi 1.7 puntos porcentuales, una dimsinución del 12.2% en el abandono en este nivel, lo cual es un cambio relativo importante.

Si bien los programas de transferencias monetarias condicionadas han aumentado en todo el mundo, también hay varios países, en especial en África, que han implementado programas incondicionales. Debido a que la condicionalidad tiene una serie de costos, esta alternativa plantea la cuestión de si las transferencias incondicionales producirían una relación de costo-beneficio más alta o si podrían obtenerse beneficios similares en educación y ganancias sin la condicionalidad. Algunos artículos sobre esta pregunta provienen de Todd y Wolpin (2006, 2009) y de Brauw and Hoddinott 2011), quienes señalan que la condicionalidad explica la mayoría de los impactos educativos en el contexto mexicano; así, las transferencias incondicionales habrían ocasionados impactos mucho menores en la educación. No obstante, las transferencias incondicionales pueden lograr un mayor impacto en otras variables; por ejemplo, Baird, McIntosh y Ozler (2011) muestran que, en Malawi, aunque las transferencias monetarias condicionadas tuvieron mayores efectos en la educación, las transferencias monetarias no condicionadas fueron más efectivas para reducir el matrimonio temprano de las niñas.

4. CONCLUSIONES, DISCUSIÓN Y DIRECCIONES PARA UNA FUTURA INVESTIGACIÓN

Esta revisión ha ilustrado los amplios impactos del programa Prospera. La mayoría de los estudios de evaluación existentes se basan en los datos de la evaluación experimental original y demuestran impactos claramente positivos en los indicadores de educación, salud y nutrición. Algunos estudios de más largo plazo han mostrado aumentos significativos, aunque pequeños, en otros indicadores, como el consumo, los ingresos y la inversión agrícola. Respecto a los impactos en la siguiente generación, algunas investigaciones más recientes revelan indicios de efectos positivos en los resultados laborales de los jóvenes, incluyendo participación e ingresos laborales, pero otros sugieren pocos impactos en movilidad ocupacional.

Hay algunas advertencias sobre esta historia en general positiva. En primer lugar, los estudios, incluyendo los más recientes, no toman en cuenta pruebas de hipótesis múltiples y, por lo tanto, algunos de los impactos, en particular los de género y demografía, no se sostienen con estas correcciones. Los estudios futuros deberían adoptar métodos de inferencia apropiados en un contexto de múltiples hipótesis. Segundo, existen variables en las que los impactos son nulos o incluso negativos; por ejemplo, Fernald, Gertler y Hou (2008) sugieren que proporcionar transferencias de ingresos podría aumentar la obesidad

de los adultos en México, un país donde los niveles de obesidad ya se encuentran entre los más altos del mundo. Tercero, gran parte de la evidencia existente utiliza los datos del experimento rural inicial y se centra en los impactos del programa durante los primeros años de este. Por lo tanto, la investigación futura debe incluir más estudios de los impactos a largo plazo del programa y sus impactos intergeneracionales

Se concluye con algunas sugerencias generales para esta investigación. En primer lugar, existe una clara necesidad de estudiar los efectos a largo plazo del programa en el bienestar del hogar para los hogares originales; es decir, los hogares originales que recibieron el programa han envejecido, entonces ¿cuáles han sido los impactos en su pobreza general, ahorros, ingresos, gastos y activos? Los estudios iniciales sugieren efectos significativos y positivos en el bienestar del hogar. ¿Se mantienen estos efectos a lo largo del tiempo? Estas preguntas no son metodológicamente fáciles de estudiar porque los hogares se mueven y evolucionan con el tiempo en términos de su composición. Sin embargo, la cuestión de los efectos de por vida en los miembros de los hogares beneficiarios originales es de gran relevancia, tema poco estudiado.

Una segunda pregunta se refiere a los efectos intergeneracionales, por ejemplo, ¿cuáles son los efectos en los niños cuyos hogares reciben beneficios y crecen efectivamente con el programa? En particular, una pregunta importante es si el aumento de su salud, educación y otras dimensiones del capital humano tendrá un impacto significativo en el empleo, los ingresos y la pobreza de los niños y jóvenes beneficiarios cuando se conviertan en adultos. Aunque en general hay consenso entre los estudios de evaluación de que Prospera aumentó la escolaridad y la salud en general entre los niños, existe todavía poca evidencia directa de cómo estos aumentos afectarán los resultados en los adultos.

Relacionado de manera directa con el tema de los efectos sobre la siguiente generación es el efecto sobre la migración. Los impactos basados en la ENCEL 2007 se enfrentaron a la dificultad de una alta pérdida de la muestra asociada a la migración y las implicaciones en los resultados sobre impacto no son evidentes. El trabajo de Parker y Vogl (2018) evita algunos de estos problemas a usar el Censo; por ello, los impactos en su estudio incluyen a todos aquellos que residen en México, pero no los efectos de aquellos que pueden haber recibido el programa y emigrado al extranjero, un problema particular para los hombres. El tema de los efectos sobre migrantes internacionales sigue siendo prioritario, por lo cual sería importante tener más estudios que se fundamenten en fuentes distintas a las ENCEL.

Finalmente, en relación con los impactos de largo plazo del programa sobre la actual y la próxima generación de beneficiarios, se encuentra la calidad de los servicios de educación y salud. Existe una amplia evidencia de la desigualdad de los servicios y un menor nivel de calidad en las áreas pobres, que son el foco de Prospera. La mala calidad escolar puede obstaculizar el alcance de los impactos en los resultados del mercado laboral al reducir los beneficios de la escolarización adicional. Una forma de estudiar el valor de la educación, además del ingreso en el mercado laboral, es mediante el rendimiento escolar. Se necesita más evidencia sobre cómo la participación en el programa y el aumento en la escolaridad afectan los puntajes de las pruebas de aprendizaje de los niños beneficiarios. Por otro lado,

también se requieren más estudios acerca del impacto de la calidad escolar sobre los impactos del programa.

A pesar de los efectos importantes que se han demostrado en este texto, siguen siendo significativos los niveles de pobreza monetaria en México, según las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017), que reflejan, en 2014, un nivel del 7.6% de la población en la pobreza extrema y el 43.6% en la pobreza moderada. ¿Cómo se pueden reconciliar estos altos niveles con los resultados de evaluación resumidos aquí que han mostrado reducciones en la pobreza? Las estimaciones de impacto presentadas en este capítulo revelan los efectos de estar inscritos en el programa frente a no estarlo; por lo tanto, la respuesta a esta pregunta es que, sin el programa, los niveles de pobreza actuales habrían sido todavía mayores. Asimismo, la evidencia sugiere que los beneficios del programa son mayores que los costos; hay poca evidencia en el contexto mexicano de otros programas que tengan impactos mayores ponderando por costo; es decir, la evidencia en balance demuestra que Prospera ha sido un elemento esencial en el combate a la pobreza en México.

De las evaluaciones etnográficas a las evaluaciones cualitativas. ¿Avance o retroceso?

Mercedes González de la Rocha
Manuel Triano Enríquez

Semblanza de los autores:
Mercedes Gonález de la Rocha es doctora en Sociología por la Universidad de Manchester. Es investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente. Fue codirectora de las evaluaciones cualitativas a Oportunidades de 1999 a 2008.
Manuel Triano Enríquez es Candidato a doctor en Sociología por El Colegio de México. Trabajó en el CONEVAL de 2010 a 2014 y en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2006 a 2008. Participó en la evaluación cualitativa de Oportunidades dirigida por Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar entre 2002 y 2006.

Citación sugerida:
González de la Rocha, Mercedes y Triano Enríquez, Manuel (2019). De las evaluaciones etnográficas a las evaluaciones cualitativas. ¿Avance o retroceso? En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

"Ante el Secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade Kuribeña, el secretario ejecutivo del CONEVAL, Gonzalo Hernández Licona, y funcionarios del sector económico y social reunidos en el Seminario 10 años del CONEVAL: Pobreza Multidimensional y Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación, la Titular de Prospera señaló que los problemas de México y, en particular, la pobreza, 'requieren que los servidores públicos actuemos con base en evidencia y no solo con buenas intenciones".
(https://www.gob.mx/prospera/prensa/)

INTRODUCCIÓN

Precisamente: porque las buenas intenciones no son suficientes, la construcción de información confiable sobre los programas públicos es crucial. La política social requiere partir de diagnósticos certeros y evidencias robustas para guiar sus pasos. No es sólo una cuestión de responsabilidad en el manejo de los programas o un asunto de rendición de cuentas, también es un ejercicio científico.

El planteamiento de los objetivos de un programa es una afirmación que requiere verificación, el ejercicio es equivalente a la hipótesis que formula un científico social. En este caso, examinar la hipótesis central de Prospera sobre la ruptura del proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza exige una investigación sólida, encargada de construir la evidencia empírica pertinente, elaborar los vínculos causales entre las acciones del Programa y los cambios en las vidas de las familias beneficiarias, así como los datos que permitan establecer la validez de la hipótesis en contextos situados.

No debemos olvidar que la historia de las evaluaciones a programas sociales en México inició hace muchas décadas, en particular desde los años setenta, con las contratadas por la Comisión Federal de Electricidad para conocer los efectos en las poblaciones movilizadas por la construcción de presas hidroeléctricas. Otras dependencias, en aquellos años, pedían estudios específicos; por ejemplo, la evaluación del Patronato Indígena del Valle de Mezquital o la del Programa de Museos Escolares del I*nstituto Nacional de Antropología e Historia*. Se solicitaban diagnósticos de programas federales agropecuarios y forestales, pero ninguno de estos estudios pertenecía a un sistema que hiciera públicas las evaluaciones ni que tomara en cuenta sus resultados para convertirlos en recomendaciones a las autoridades y algunas "encontraban" lo que el contratante quería.[236]

En 1999 se volvió obligatorio evaluar todos los programas y entregar los resultados al Congreso, pero pocos revisaban esas evaluaciones.[237] Después, en 2004, la Ley General de Desarrollo Social consolidó la obligatoriedad de la evaluación anual para todos los programas sociales y creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

[236] Agradecemos a Agustín Escobar por su señalamiento sobre la historia (de más largo plazo) de las evaluaciones en México (Agustín Escobar, comunicación personal).
[237] Según muchos de nuestros informantes clave, el CONEVAL encontró evaluaciones de distintos programas –realizadas en esos primeros años– que se limitaban a copiar párrafos de estudios pasados o, aún peor, sólo cambiaban el año en la portada del mismo texto reciclado. Nadie se había dado cuenta.

Social (CONEVAL), institución que ha jugado un papel clave en la institucionalización de la cultura de evaluación en México. Sin embargo, fueron las evaluaciones a Progresa las que reiniciaron con un nuevo brío el proceso de evaluación de las políticas sociales poco tiempo después de que el Programa fue creado en 1997.

El proceso a través del cual se institucionalizó la evaluación de la política social en México no ha sido lineal. Durante los primeros diez años se realizaron grandes y sistemáticos estudios cuantitativos y cualitativos al Programa que fueron modelo a seguir en México y en otros países donde se habían puesto en marcha programas semejantes. En contraste, las evaluaciones en los diez años siguientes se caracterizaron por una temporalidad y calidad distinta. La evaluación de largo plazo que está realizándose con motivo de los veinte años de existencia del Programa, por ejemplo, no prevé ninguna aproximación cualitativa.

El proceso del que aquí damos cuenta está caracterizado por la multiplicación de instancias que tienen injerencia en las actividades de evaluación: ahora participan la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), las unidades de evaluación del desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, el CONEVAL y hasta la Auditoría Superior de la Federación, a través de la Auditoría Especial de Desempeño.

También, es necesario señalar –por su creciente importancia técnica y financiera, así como su influencia política– la injerencia de los organismos multilaterales internacionales de desarrollo: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. Estos múltiples actores tratan de imprimir su sello al hacer del proceso de evaluación una práctica compleja que tiene que satisfacer, de manera simultánea, los requerimientos con frecuencia contradictorios de varios “patrones”. En más de una entrevista escuchamos que la generación de consensos es difícil ante tantos actores.

Según algunos de los servidores públicos y exfuncionarios entrevistados, la creciente injerencia de los bancos de desarrollo ha debilitado las capacidades nacionales que se habían construido en materia de evaluación y, por consiguiente, la agenda nacional de evaluación, pero no podemos decir que se trata nada más de un problema provocado por fuerzas externas. La influencia de los bancos de desarrollo ha contado con el beneplácito de algunos funcionarios del Programa o, por lo menos, con una actitud por parte de éstos de *laissez faire*. A decir de un servidor público con quien conversamos, “no hay preguntas [para la evaluación] desde la Coordinación del programa, y cuando no hay preguntas, las hacen otros […] ¿quiénes?, los bancos”.[238]

El proceso de institucionalización de los tipos de evaluaciones que pueden hacerse a los programas sociales, junto con la obligatoriedad de llevar a cabo evaluaciones anuales para todos los programas, tuvo como consecuencia inesperada que las evaluaciones institucionalizadas perdieran importancia para la toma de decisiones del Programa.

[238] Ese mismo informante dijo, con tristeza, que “la evaluación, antes, era un escudo. Ahora son experimentos de los bancos, experimentos que nos cuestan carísimo (se incremente la deuda) y que los bancos hacen con una lógica utilitaria de venta de los modelos en forma de iniciativas en otros países”.

Parecería que el conjunto de evaluaciones coordinadas por el CONEVAL tiene un enfoque dirigido a homogeneizar el tipo de información disponible para intervenciones públicas con menor nivel de sofisticación y sirve de poco para informar la toma de decisiones estratégicas de Prospera, dado el sólido nivel de articulación de las ideas detrás de su diseño original y la maduración que alcanzó su operación.

El Programa cumple con la realización de este tipo de evaluaciones de acuerdo con lo normado, pero su relevancia da la impresión de ser sólo procedimental: no parece que Prospera use los resultados de estas evaluaciones para ajustar su funcionamiento. Esto puede deberse a que, con frecuencia, los hallazgos de esas evaluaciones son repetitivos y esquemáticos. En contraste, cuando el Programa necesita resolver dudas sustantivas, o bien, cuando quiere probar una nueva modalidad de intervención a través de un piloto, recurren a la forma administrativa de los “estudios”. Éstos tienen la ventaja de que su metodología y sus alcances son flexibles, además de que no pasan, necesariamente, por la revisión previa del CONEVAL (lo que le simplifica a los servidores públicos de la Coordinación Nacional del Programa la discusión con los consejeros académicos, la contratación de empresas que se dedican a la consultoría y los exime de comprometer aspectos susceptibles de mejora).

Existen otras variaciones en la naturaleza de las evaluaciones realizadas a lo largo de la existencia del Programa que en este capítulo intentaremos analizar. Los enfoques utilizados en cada una de las evaluaciones cualitativas, las estrategias metodológicas que han usado y la utilidad de sus resultados son, desde nuestra perspectiva, los principales elementos que distinguen unas evaluaciones de otras.

Nadie nace con las habilidades y los conocimientos para hacer evaluaciones. Los cursos para economistas o especialistas en políticas públicas con frecuencia destacan la dimensión técnica y pasan rápido por aspectos metodológicos cruciales que permiten entender cómo funciona un diseño de investigación, la manera sustantiva en que pueden interpretarse y usarse los resultados para hacer cambios en un programa, en qué circunstancias son válidos los hallazgos y cuáles pueden ser sus consecuencias tanto en términos de la teoría detrás de ese tipo de programa como de implementación específica de sus intervenciones.

La evaluación cualitativa no es una disciplina que se curse en la universidad o se le dé espacio adecuado en los diplomados de especialización. En este sentido, la historia que aquí relatamos es también de aprendizajes. Se trata de un proceso en el que diversos actores fueron construyendo un conjunto de saberes alrededor de la práctica de evaluación, saberes que no existían, al menos en México, antes de 1997. Los saberes y conocimientos también se han institucionalizado y especializado. Cada vez hay más diplomados que ofrecen formar a los nuevos evaluadores de las políticas públicas, pero no siempre fue así.

Aquí argumentamos que el proceso que hemos descrito ha tenido resultados de dos tipos: por un lado, produjo conocimiento homogéneo del funcionamiento de un conjunto de programas sociales disímiles que carecían de información pública sistemática y relevante, de tal manera que ahora puede ser ordenada para mejorar su operación y conocer distintos

aspectos de sus resultados; en consecuencia, colocó un "piso" lógico al diseño y la operación de los programas, pero al mismo tiempo, por el contrario, disminuyó la profundidad de las evaluaciones que, por lo menos en el caso de Prospera, se habían llevado a cabo desde su creación.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar los alcances del esquema de evaluación cualitativa de Prospera. Con este fin, se abordan dos temas: en primer lugar, describimos las evaluaciones cualitativas y reflexionamos sobre su heterogeneidad. La diversidad de las evaluaciones cualitativas se manifiesta en la forma en que se entiende lo "cualitativo", las técnicas de análisis empleadas, la manera en que se presentan los hallazgos, recomendaciones y productos, en el tipo de relación existente entre los funcionarios y los evaluadores, así como en el monto de recursos disponibles. Esto quiere decir que no todo lo "cualitativo" es esencialmente semejante. Aunque el apelativo nos haga pensar en un estilo único de aproximación a la realidad, el análisis de las evaluaciones "cuali" da cuenta de un proceso variopinto. Las diferencias entre una investigación basada en el método etnográfico para la recopilación de la información y las de una evaluación que realiza grupos focales y algunas entrevistas individuales son enormes, aunque ambos tipos de estudios reciben el mismo calificativo. En segundo lugar, discutimos la incidencia de estas evaluaciones.

La información que utilizamos proviene de distintas fuentes. Por un lado, y como el insumo más importante, abrevamos de nuestra propia experiencia como investigadores vinculados, de diversas maneras, a la evaluación de Prospera y otros programas.[239] Mediante una inmersión en los informes de las evaluaciones cualitativas del Programa realizadas por otros a partir de 2009, fue posible obtener una idea bastante clara de los estudios realizados a partir de estrategias metodológicas distintas a las nuestras, realizadas de 1999 a 2008. Las entrevistas semiestructuradas a informantes clave fueron una fuente importante de información: conversamos con altos servidores públicos, exfuncionarios y mandos medios de Prospera y el CONEVAL, cuyos nombres (y cargos) no mencionamos porque prometimos confidencialidad.[240]

DE LAS EVALUACIONES ETNOGRÁFICAS A LAS CUALITATIVAS, VEINTE AÑOS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN AL PROGRAMA

En contraste con el programa brasileño Bolsa Família, Progresa nació con las evaluaciones bajo el brazo. El Programa integró, desde su diseño, un esquema de evaluaciones externas que se realizarían año con año para garantizar su eficaz operación y el logro de resultados.

[239] González de la Rocha fue codirectora (con Agustín Escobar) de las evaluaciones cualitativas realizadas año con año desde 1999 hasta 2005, y directora de estas de 2006 a 2008. También con Agustín Escobar, se adentró en la evaluación del programa 70 y Más, del Seguro Popular y del Programa de Apoyos Directos al Campo. Triano fue investigador de campo en las evaluaciones dirigidas por González de la Rocha y Escobar (2001-2006); después se desempeñó como servidor público en Oportunidades (2006-2008) y en el CONEVAL (2010-2014) y, a partir de 2017, es consultor. Al momento de escribir este capítulo llevaba a cabo un estudio sobre la historia del Programa.

[240] Entrevistamos a nueve informantes que, en conjunto, cubren los veinte años de existencia del Programa. Las conversaciones fueron abiertas, pero en todos los casos propiciamos que el interlocutor tocara el tema de cómo entiende la evaluación cualitativa, cómo utilizaron sus hallazgos y con base en qué criterios decidieron, o no, hacer cambios al Programa.

Con esta intención, Progresa contrató dos equipos distintos de investigadores con aproximaciones diferentes a la realidad: una mediante la aplicación de encuestas y análisis de bases de datos –las evaluaciones cuantitativas– y la otra a través del trabajo antropológico que implica la observación directa y prolongada de las personas en sus interacciones sociales como en su contacto con el Programa en este caso. Aquí describimos el trayecto de las evaluaciones cualitativas.

Las evaluaciones con enfoque etnográfico, 1999-2010

El primer coordinador nacional de Progresa, José Gómez de León, viajó a Guadalajara recién nombrado y aprovechó su viaje para tener una reunión informal con Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Occidente. Gómez de León planteó la necesidad de contar con un equipo de antropólogos que pudiera informarle lo que realmente estaba pasando en las comunidades rurales donde el Progresa había iniciado su operación.

El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias ya había empezado a trabajar en el diseño de análisis econométricos con base en la Encuesta de Características Sociodemográficas de los Hogares (ENCASEH), pero Gómez de León insistió en la importancia de conocer los efectos del programa casi al momento en que estaban sucediendo y con base en un método más confiable que el brindado por las encuestas. ¿Estaban llegando las transferencias a las manos de las mujeres? ¿Qué hacían con el dinero? ¿Se estaban produciendo reacciones de los hombres en contra de que ellas fungieran como las titulares ante el Programa y recibieran el dinero? ¿Qué pasaba al interior de los hogares a partir de que habían sido seleccionados como beneficiarios? Progresa, así lo expresó su coordinador nacional, necesitaba que antropólogos estuvieran tomándole el pulso a las poblaciones beneficiarias y a los funcionarios locales del programa.

Así empezaron diez años de investigación dedicados a entender y explicar procesos de cambio al interior de los grupos domésticos, a explorar la interfaz entre las personas beneficiarias y los servidores públicos locales del programa, así como a comprender fenómenos comunitarios de relevancia tanto para el Programa como para la antropología. ¿Se estaban gestando conflictos en las comunidades rurales por la existencia de un grupo de hogares beneficiarios? ¿Se creaban divisiones entre beneficiarios y no beneficiarios? ¿Qué tipo de poder acumulaban las promotoras? La Coordinación Nacional del Progresa requería conocer los verdaderos resultados, los buscados, pero también los no deseados, tanto a nivel familiar como comunitario.

En esos primeros años,[241] el equipo de antropólogos dirigidos por Escobar y González de la Rocha documentó tanto los errores de inclusión como los de exclusión y explicó la lógica detrás de muchos de ellos: los encuestadores no encontraban a las mujeres, quienes, además de hacerse cargo del trabajo doméstico en sus hogares, fungían como proveedoras

[241] El antecedente a las evaluaciones que a continuación se describen es el trabajo dirigido por Salomón Nahamad en 1998, quien fue contratado por la Coordinación Nacional de Progresa para hacer un estudio cualitativo en seis estados y 13 comunidades con hogares beneficiarios y no beneficiarios. Los resultados de su trabajo pueden consultarse en Nahamad, Carrasco y Sarmiento (1998).

económicas y, por lo tanto, tenían una ocupación fuera de casa. Describimos la carga que representaba para las mujeres cumplir con las corresponsabilidades, pero también enfatizamos la importancia de que se les entregara las transferencias a ellas. Registramos sus estrategias para hacer rendir el dinero del Programa y defenderlo de algunos maridos abusivos que querían controlar ese ingreso.

En 2001 se planeó y en 2002 llevamos a cabo un seguimiento de la población beneficiaria en localidades semiurbanas a un año de haber empezado a recibir los apoyos del Programa. Podría decirse que esa fue la primera evaluación en la que el rigor metodológico fue privilegiado mediante dos elementos: el enfoque procesual/diacrónico basado en un seguimiento al mismo universo de hogares beneficiarios y no beneficiarios; y la construcción de una rigurosa muestra analítica que se respetó en el curso del trabajo de campo. La evaluación de 2002 tuvo la particularidad de ser un seguimiento de los casos estudiados en la de 2001, que había incluido hogares semiurbanos recién incorporados al Programa, pero que no habían empezado a recibir los apoyos, así como hogares semejantes a los primeros (en términos de sus condiciones de vida, nivel de ingreso, tipo de hogar y patrones de consumo, o sea, comparables) que no habían sido incorporados.

En 2002, los hogares beneficiarios ya tenían un año con el Programa y, por lo tanto, el análisis se basó en el registro de los cambios en sus hogares de un año al siguiente, en comparación con los no beneficiarios. A partir de esa evaluación surgió el interés en el impacto diferencial de Oportunidades según el tiempo de exposición (Escobar y González de la Rocha, 2002a y 2002b).

La evaluación de 2003 (Escobar y González de la Rocha, 2005a) volvió a ser de corte inmediato, en esta ocasión en ciudades de entre 50,000 y un millón de habitantes donde el Programa había iniciado su expansión. Este estudio planteó la necesidad de explorar las particularidades urbanas; por ejemplo, la mayor participación de las mujeres en el empleo y sus (negativas) consecuencias en el cumplimiento de las corresponsabilidades. Otras características del medio urbano fueron tomadas en cuenta para evaluar si el modelo de operación del Programa era adecuado para las ciudades o debería modificarse para enfrentar con éxito estos desafíos, como las mayores distancias que las personas deben recorrer para llegar a la clínica o los mayores costos de oportunidad de la educación (salarios más altos que pueden disminuir la atracción de las becas). Dado que los beneficiarios sólo contaban con unos meses (de seis a diez) de exposición al Programa y porque en este caso no se había realizado un estudio basal, se observaron cambios imputables al Programa a través de técnicas retrospectivas y mediante comparaciones entre hogares beneficiarios y no beneficiarios (lo más semejantes entre sí al momento en el que el Programa seleccionó a los primeros).[242]

[242] No abordaremos aquí los obstáculos para detectar los cambios cuando se carece de un estudio basal (de un seguimiento a través del tiempo del mismo universo de casos). Baste decir que no siempre es posible realizar estudios longitudinales y que, en esos casos, la apelación a la memoria de los sujetos de estudio para informar al investigador sobre su vida anterior al programa es lo único que puede hacerse (de la mejor manera posible, con los investigadores de campo más diestros).

En 2004 realizamos una evaluación de impacto de mediano plazo con hogares de comunidades rurales llamadas “de primera fase”, que habían sido incorporados al Programa en 1997 (Escobar y González de la Rocha, 2005b). La intención era averiguar si la exposición de siete años (la máxima en ese momento) daba lugar a cambios más evidentes que los observados en los estudios de años anteriores. Ya desde ese momento nos interesaba conocer las ocupaciones de los jóvenes que cursaban el sexto año de primaria al momento en el que sus hogares de origen fueron incorporados al Programa. En otras palabras, fue la primera vez que exploramos el impacto laboral de Oportunidades sobre la segunda generación.

Como si todo ello no fuera suficientemente complejo, otros temas fueron incorporados. Oportunidades nos encomendó que evaluáramos el esquema diferenciado de apoyos (EDA) y la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades.[243] Tanto el EDA como la Plataforma son esquemas de graduación o puertas de salida del programa. El EDA fue objeto de una investigación mucho más profunda durante el siguiente año, cuando los directores de la evaluación cualitativa invitaron a Fernando Cortés y a dos jóvenes investigadores de El Colegio de México para unir fuerzas (Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005); así, llevaron a cabo un estudio detallado de casi cien hogares de cuatro distintos tipos: hogares rurales transitados al EDA; hogares urbanos transitados al EDA; hogares beneficiarios en el esquema completo, tanto urbanos como rurales; y hogares dados de baja.

La evaluación de 2006, la primera en que la codirección Escobar-González de la Rocha dejó de operar, porque Escobar fue elegido consejero académico del CONEVAL, estuvo dedicada al re-análisis de materiales etnográficos con la finalidad de producir un balance de los resultados de las evaluaciones cualitativas con atención especial en el impacto en la vulnerabilidad de los hogares (González de la Rocha, 2006). Pusimos atención particular en el impacto diferencial del Programa en hogares con diferente composición, estructura y etapa del ciclo doméstico.

Las preguntas que guiaron dicho análisis conformaron el núcleo central de los intereses que nos caracterizaron como equipo de investigación. Con el objetivo de conocer el impacto del Programa en el bienestar de los hogares beneficiarios, nos abocamos a averiguar qué aspectos del bienestar familiar se habían modificado más claramente. Los factores domésticos que influyen en las capacidades familiares para el aprovechamiento de los beneficios del Programa y su impacto diferencial de acuerdo con esos factores fueron centrales en nuestro análisis.

[243] El EDA empezó a operar en 2004. Al cumplir tres años en el Programa, las familias debían someterse a un proceso de evaluación de las condiciones socioeconómicas de sus hogares. Con base en los resultados, el programa mantiene a los hogares que siguen siendo elegibles sin cambios en los apoyos (esquema tradicional), transfiere a los seis años de su incorporación a las que han superado el umbral de elegibilidad al EDA, y da de baja a los hogares que se consideraban errores de inclusión. Los hogares transferidos al EDA dejan de recibir el apoyo alimentario y las becas de primaria. La Plataforma de Jóvenes con Oportunidades era un estímulo para que los jóvenes terminaran la educación media superior, un esquema de puntos que los estudiantes iban acumulando desde el tercero de secundaria y durante la educación media superior. Los puntos se convertían en pesos que se depositaban en una cuenta de ahorros y el estudiante podía tener acceso a este ahorro al término de su bachillerato como fondo para una vivienda, un seguro médico o para continuar con la universidad.

Como contraparte del optimismo ingenuo en el que se puede caer cuando hablamos de los cambios del Programa (alimentación más variada, incremento de la asistencia escolar y de las visitas a la clínica, etcétera), nos preguntamos qué posibilidades de producir cambios en el bienestar de la población tiene un programa como Oportunidades cuando el entorno económico de los grupos domésticos está deteriorado. Privilegiamos el análisis de la organización social de los grupos domésticos porque son las unidades de análisis idóneas para observar los cambios que el Programa pretende producir, porque son los escenarios donde se instrumentan prácticas para enfrentar la vida en pobreza y porque el impacto del Programa sólo existe en función de los procesos familiares y las condiciones domésticas de aprovechamiento de sus apoyos.

Encontramos que el impacto resulta de la delicada intersección de diversos factores: los domésticos, por un lado, los comunitarios, por otra, pero también un conjunto de elementos relacionados con otros fenómenos, como las redes informales de intercambio social, la organización familiar y comunitaria que surge del proceso de emigración a Estados Unidos o las estrategias que despliegan en el ámbito micropolítico local las beneficiarias reconocidas como enlaces por el Programa (vocales), entre otros.

La evaluación 2007-2008 fue la más compleja, ambiciosa y contundente en cuanto a los impactos del Programa. Se trató de una evaluación de largo plazo mediante el análisis de hogares beneficiarios en comunidades “de primera fase” (incorporados en 1997), contrapunteados con sus similares no beneficiarios. El impacto de largo plazo fue de nuevo explorado en la segunda generación y, en esta ocasión con mayor éxito, con jóvenes que tenían entre ocho y diez años y cursaban el tercero o cuarto año de primaria cuando sus hogares fueron incorporados. Esos niños, en el presente etnográfico, eran jóvenes de entre 19 y 21 años. Fue crucial conocer con detalle sus historias de vida, los procesos de escolaridad y de inserción laboral o el inicio de sus ciclos reproductivos. Sus trayectorias educativas y ocupacionales nos interesaron en especial, así como indagar si la inversión en desarrollo humano se veía reflejada en mejores empleos, la postergación de las uniones y de la maternidad/paternidad.

Asimismo, por primera vez incluimos el factor etnicidad; cada uno de los grupos de tratamiento y control debía tener proporciones iguales de hogares indígenas y mestizos. Mediante estudios de caso, se examinaron cuatro tipos de hogares: indígenas beneficiarios de largo plazo; indígenas no beneficiarios; mestizos beneficiarios de largo plazo; y mestizos no beneficiarios (Agudo, 2008; González de la Rocha, 2008; Sariego, 2008; Sánchez, 2008).[244]

En 2010, las antropólogas Lucía Bazán y María Antonieta Gallart, del CIESAS (Bazán, 2010), llevaron a cabo la evaluación del Plan de Comunicación Indígena (PCI).[245] Sus

[244] Al final de 2008, una vez entregada la evaluación y después de diez años ininterrumpidos de investigación, González de la Rocha dejó estas tareas para dedicarse a otras investigaciones y a la docencia.
[245] El PCI se puso en marcha en noviembre de 2009, de manera que Bazán y Gallart echaron a andar su evaluación nueve meses después del inicio de las operaciones del plan. Al momento de la redacción del informe de Bazán y Gallart, el PCI operaba en 12 entidades federales y atendía a 11 agrupaciones etnolingüísticas. En el breve lapso de poco más de dos meses, las antropólogas y su equipo hicieron trabajo de campo en 21

interlocutores fueron, casi todos, funcionarios del Seguro Popular, pero al inicio tuvieron contacto con Oportunidades para dirimir asuntos presupuestarios. El PCI busca una mejor comunicación con la población indígena mediante la utilización de sus propias lenguas para transmitir mensajes de autocuidado de la salud. El objetivo de la evaluación fue conocer si los nuevos materiales de comunicación resultaban pertinentes y comprensibles y si transmitían mensajes apropiados relacionados con el autocuidado de la salud de los hogares beneficiarios indígenas, poniendo énfasis particular en la elaboración de los materiales; los temas y los mensajes transmitidos; y la capacitación del personal de salud para integrarlos como instrumentos de trabajo en los talleres. Las autoras mencionan en su reporte de investigación que construyeron una muestra analítica, pero no es posible descifrar las variables que utilizaron. A pesar de que hubiera sido útil e interesante conocer la dinámica de los talleres en localidades –también en su mayoría indígenas– donde no estuviera funcionando el PCI, no se llevó a cabo el diseño de un contrafactual.

Durante 2010 otro grupo de antropólogos, en esta ocasión dirigidos por Guillermo de la Peña, realizó la evaluación "La pertinencia cultural de los servicios en la población beneficiaria del Programa Oportunidades en zonas urbanas", cuyo objetivo era averiguar si la población indígena residente en ciudades requiere una atención diferenciada por parte del Programa. Este equipo de investigación realizó dos tareas: un análisis estadístico del perfil de la población indígena urbana y una investigación etnográfica sobre la pertinencia cultural de la atención de Oportunidades a esta población. Se llevó a cabo trabajo de campo en más de 50 barrios, todos ellos con presencia indígena significativa, de siete distintas ciudades (119 hogares pertenecientes a 14 categorías etnolinguísticas, aproximadamente 17.7 hogares en cada ciudad).

En esta investigación sí se incluyó un contrafactual conformado por 52 hogares no indígenas repartidos en las áreas urbanas. Para la identificación y selección de los hogares indígenas, se utilizó el criterio lingüístico, y también uno "etno-geográfico": el poblado de procedencia de la familia, la autoidentificación y la pertenencia de los miembros de los hogares a grupos que reivindican la identidad indígena. Esta fue la última de las evaluaciones con enfoque etnográfico.

Los equipos de evaluación cualitativa, dirigidos durante diez años por Escobar y González de la Rocha (1999-2008) y después por Bazán (2010) y De la Peña (2010), conforman el grupo de evaluaciones basadas en el método etnográfico. En todos estos casos, el Programa celebró convenios con el CIESAS. Estas evaluaciones tienen en común que fueron realizadas por antropólogos y, por lo tanto, están basadas en el método etnográfico: el trabajo de campo prolongado en las comunidades; la construcción del *rapport*

---

municipios de todos los estados del país donde operaba el PCI y en 27 localidades (147 entrevistas en profundidad a beneficiarios, 44 entrevistas a personal de salud, 13 a jefes jurisdiccionales y dos a responsables federales de la Dirección General del Programa Oportunidades de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud). Queremos llamar la atención al tema de los tiempos. Funcionarios de Prospera y de otras instancias han argumentado, para justificar sus preferencias por las evaluaciones cuantitativas, que las etnografías necesarias para obtener evidencia toman demasiado tiempo. Bazán y Gallart, con su equipo de etnógrafos, realizaron una investigación compleja en un par de meses.

(establecimiento de relaciones de confianza con los sujetos de estudio); la observación participante, la paciencia en el proceso de construcción de evidencia; la mirada de conjunto para captar procesos y entender las relaciones sociales; los conflictos y las negociaciones; y la elaboración de estudios de caso, es decir, de relatos que permiten comprender por qué las personas llegan al punto en el que están, en sus propios términos y su propia lógica. En este caso, por qué y cómo el Programa incorpora a quien incorpora y esta persona hace, o no, lo que el Programa espera.[246]

Aunque conforman un bloque, las evaluaciones con enfoque etnográfico también son diferentes entre sí. Las dirigidas por Escobar y González de la Rocha están caracterizadas por el diseño de muestras analíticas que cimientan la validez externa de sus hallazgos y por la comparación rigurosa con grupos de control. Las evaluaciones realizadas año con año nos fueron enseñando que el rigor metodológico es crucial para sostener y defender hallazgos en un medio interdisciplinario como el de la evaluación del Programa. Este medio se caracteriza(ba) por la participación en reuniones de discusión de resultados de funcionarios del mismo Programa, de los sectores de salud y educación, así como de académicos de distintos campos. No se trataba de contar anécdotas ni de mostrar la cara humana de las evaluaciones. Era necesario tener, como dijimos en muchas ocasiones, “los pelos de la mula en la mano” para afirmar si eran o no pardos. Para ello, la construcción de muestras analíticas, elaboradas con base en categorías de análisis relevantes y conforme al cúmulo de conocimiento etnográfico que da cuenta de cómo funcionan los hogares y describe su interfaz con los programas gubernamentales, fue clave.

La inclusión de casos no beneficiarios en todas nuestras evaluaciones fue una clave metodológica que aportó robustez a los hallazgos, pero no podía ser cualquier caso no beneficiario o no indígena. La selección de los pares fue extremadamente cuidada. Éstos tenían que ser comparables en términos de sus características socioeconómicas, la etapa del ciclo doméstico en la que se encontraban e, incluso, el tipo de escuelas a las que los niños y jóvenes asistían en el momento en que inició su exposición al Programa. Por ello, de preferencia, los pares no beneficiarios y no indígenas debían ser habitantes de las mismas localidades para que el tipo de servicios educativos y de salud fuera el mismo. Este diseño de corte experimental no fue usado en las evaluaciones de Bazán (2010) y de De la Peña (2010).

Los años de transición: 2011-2014

Los años de 2011 a 2014 fueron un lapso de transición en el que –si bien se hicieron algunos trabajos aislados que respondían a necesidades muy específicas y de corto plazo– las evaluaciones con este enfoque dejaron de hacerse. Durante esta fase se llevaron a cabo apenas dos evaluaciones cualitativas; fue un periodo más bien de pausa debido a varios factores, algunos de los cuales son más o menos obvios, como la transición entre sexenios

[246] La paciencia en el proceso de obtención de la información es clave. Nos referimos a no tener prisa al hablar con las personas, a darles su tiempo para que construyan sus relatos, a respetarlas y no apresurarlas para obtener el dato durante los primeros minutos de la entrevista. La información obtenida con paciencia, sin prisa, es más confiable.

que provocó que el ejercicio de recursos fuera más lento o el consecuente cambio del equipo responsable de la Coordinación Nacional del Programa. No obstante, también ocurrieron otros procesos de rediseño institucional que involucraron al Programa y, directamente, al equipo responsable del área de evaluación: la creación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (la cual se apoyó, sobre todo al inicio, en procesos de planeación y en la estructura operativa de Oportunidades), la fusión entre el Programa y el Programa de Apoyo Alimentario, así como el cambio de Oportunidades a Prospera. De acuerdo con uno de los servidores públicos con quien se conversó, la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) participó de tiempo completo en los procesos de planeación de esos cambios, y dejó casi de lado las actividades de evaluación.[247]

La primera evaluación cualitativa en este periodo fue el piloto Estímulos para el Desarrollo Humano y las Capacidades de los Adultos (EDHUCA), elaborada en 2012 por la antropóloga Oresta López de El Colegio de San Luis (López, 2012). Los EDHUCA era un proyecto con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que operó en 2011-2012. Buscaba que más beneficiarios con rezago educativo se alfabetizaran u obtuvieran un certificado escolar; para ello, les ofrecía un estímulo monetario único al certificar un nivel. Se instrumentó en entidades donde había buenos resultados en la coordinación entre Oportunidades y el INEA, así como donde había logro alto en las metas de certificación. La selección de estas entidades es importante en términos metodológicos porque implica que, quizás, el diseño de la evaluación tuvo un sesgo de selección. La elección de esos lugares connota que uno de los criterios teóricos que se suponía que podría incidir en el éxito del proyecto era la coordinación interinstitucional; sin embargo, al visitar sólo los estados donde funcionaba bien, es posible que el rango de resultados se haya sesgado de manera positiva.

Formalmente, la evaluación buscaba conocer cómo era la coordinación entre el Programa y el INEA, los procesos con los que se instrumentó y la percepción de los beneficiarios. Sin embargo, había una discusión interna entre servidores públicos de la Coordinación Nacional, pues algunos de ellos sostenían que un incentivo monetario no era necesario en todos los casos y este era uno de ellos. Así, también buscaban datos que les permitieran dirimir puntos de vista encontrados.

En estas evaluaciones se realizaron entrevistas semiestructuradas con servidores públicos, así como grupos de enfoque en los que participaron beneficiarios que recibieron el estímulo, quienes eran elegibles, pero no participaron, así como quienes no eran elegibles, pero estaban inscritos en otros cursos del INEA. La selección se intentó hacer a partir de una caracterización basada en edad, sexo, nivel educativo y modalidad de participación en los EDHUCA; sin embargo, “no fue tarea fácil que atendieran nuestras peticiones por la complejidad de las bases de datos de Oportunidades y aprendimos que la elección de informantes entre una muestra de más de 90 mil personas era una tarea muy compleja”. Por ello, optaron por hacer la selección por “bola de nieve” y con el apoyo de personal de

[247] “Fueron como dos años, dos años y medio que estuvimos sin hacer grandes proyectos, todo el equipo estaba concentrado en la transición, era lo único que hacíamos.”

Oportunidades y el INEA. No obstante, varios grupos de enfoque tuvieron que repetirse porque, una vez iniciados, los investigadores encontraban que las personas invitadas por el personal del Programa no cumplían con los requisitos solicitados.

Tal vez, la conclusión principal fue que el certificado educativo tenía un "poder simbólico relevante" que podía ser al menos igual de importante que el estímulo económico. Uno de los servidores públicos con quien se conversó explicó que esta evaluación permitió resolver una disputa interna porque "nos ayudó a posicionar el tema de que no todo se resuelve poniendo incentivos económicos, hay otras motivaciones que responden a los intereses, a las expectativas que las personas tienen respecto a sus hijos o a sus hijas y el programa es un instrumento para materializar algunos de esos sueños, pero no necesariamente a través de un incentivo monetario".

El segundo estudio hecho durante el periodo fue el que, posiblemente, sea el único proyecto interno de la DGIGAE de carácter cualitativo. Su objetivo era identificar las causas por las que jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias no eran becarios (Oportunidades, 2012). Para saber qué sucedía, aplicaron una encuesta y encontraron que alrededor de uno de cada tres beneficiarios no asistía a la escuela porque no quería estudiar. Un funcionario de la Coordinación Nacional refirió que este hallazgo les hacía "corto circuito", porque estos jóvenes podrían tener una beca que los motivara a ellos y su familia, pero no entendían lo que sucedía. La respuesta que les ofreció la encuesta les pareció insuficiente, porque era "muy general, detrás de eso [no querer estudiar] puede haber mil y una causas, mil y una percepciones o desconocimientos u omisiones", así que decidieron profundizar con un estudio cualitativo. Lo hicieron de manera interna, ya que en ese momento carecían de recursos para contratar un especialista.

Para elegir dónde y con quién hacer su trabajo de campo, construyeron una muestra intencional en la que seleccionaron a jóvenes residentes en lugares con porcentaje alto de respuestas "no quiere estudiar" en la encuesta. La selección de los casos se hizo en campo y de manera sucesiva; se eligieron jóvenes adicionales que aportaran elementos diferentes a los que se habían encontrado antes. Las técnicas de análisis fueron entrevistas estructuradas, cédulas de historia de vida y grupos de enfoque. Para calibrar los instrumentos, realizaron un piloto en Tlaxcala.

Según uno de los servidores públicos entrevistados, este estudio ayudó a resolver lo que llamó la contradicción del abandono (jóvenes que son parte de una familia beneficiaria, reciben una transferencia, podrían recibir beca y dicen que no les interesa estudiar). Encontraron que una parte de ellos no sabía con claridad que eran becarios y tomaban la decisión de dejar de estudiar con base en el supuesto de que faltaban recursos en sus hogares; "su mamá les decía 'no tengo dinero' y dejaban de estudiar [para contribuir al gasto doméstico o descargar a éste, haciéndose responsables de sus gastos personales]"; "la relación entre el programa y la familia era básicamente del programa con la mamá y ya, no se expandía la relación con el programa más allá de esto". Este hallazgo se tradujo en una campaña de comunicación y fue la idea que, con el tiempo, dio pie al piloto de cambio de receptor de beca en educación media superior (EMS).

Las evaluaciones cualitativas, 2015-2018

A partir de 2015, con la evaluación del piloto sobre el nuevo esquema de entrega de becas en EMS, inició una nueva fase que podría nombrarse de "evaluaciones cualitativas". Este lapso se distingue por estudios y evaluaciones contratados a través de licitaciones públicas por la Coordinación Nacional, conducidas por empresas privadas de consultoría en las que participan investigadores con formaciones diversas (comunicación, mercadotecnia e incluso especialistas en economía y análisis estadístico), que no siempre se apoyan en un enfoque teórico-metodológico apropiado para responder preguntas sobre procesos sociales y que se aproximan a los datos a través de técnicas de análisis como entrevistas estructuradas, grupos de enfoque e incluso descripción estadística.

La evaluación cualitativa más visible durante este periodo fue la del piloto de cambio de receptor de beca en EMS. Consistió en valorar si cambiar a la persona que recibía la transferencia educativa de EMS de la titular del hogar al becario se traducía en mejores resultados en la asistencia y el logro escolar. Se puso en práctica entre los ciclos escolares 2015-216 y 2017-2018 en ocho entidades, y se hicieron tanto evaluaciones cuantitativas como cualitativas. Las cualitativas fueron contratadas por concurso en 2015 y 2016. En ambos casos, fueron ganadas por empresas con coordinadores con formación de economistas. La evaluación cuantitativa siguió una dinámica distinta, pues sólo se licitó la realización de la encuesta y el análisis de los datos fue hecho directamente por funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo. En palabras de uno de los servidores públicos entrevistados, la muestra fue "gigantesca": 20,000 casos. En buena medida, ésta es la razón por la que una parte sustantiva de los recursos destinados a evaluaciones y toda la atención del equipo de la DGIGAE en 2015-2017 se concentró en este proyecto.

La primera evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas se llevó a cabo en 2015 por la empresa Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos, S. de R.L. de C.V., y coordinada por Miguel Székely. El objetivo era elaborar un diagnóstico sobre el abandono escolar en EMS (Székely, 2015). El enfoque analítico y metodológico que usaron fue propio de la economía. Desde el principio de su informe, explican que entienden la decisión de asistir a la escuela como el resultado de un análisis costo-beneficio, básicamente individual (sea del becario o de la figura que toma las decisiones en el hogar).[248] Aunque mencionan que otros factores familiares, comunitarios y macro- pueden influir, consideraron que la decisión de estudiar resulta de un balance racional en términos de rendimientos económicos. La formulación del problema siguió los procedimientos propios del análisis cuantitativo; esto es, dando cuenta de las distribuciones bivariadas de encuestas transversales.

Lo anterior se tradujo en que el planteamiento del problema se formuló en términos de una ecuación: el resultado del piloto sería el beneficio que quedara de la suma algebraica del

[248] "La decisión de asistir a la escuela se puede plantear como un balance entre los costos de asistir un año más a la escuela y los beneficios esperados de contar con un año más de escolaridad. A medida que se acumulan los años de educación el beneficio adicional va disminuyendo mientras que el costo adicional de permanecer en la escuela va aumentando" (Székely, 2015: 2).

efecto potencial positivo de incrementar la asistencia escolar derivado de otorgarles de manera directa a los jóvenes la beca, menos el posible efecto negativo de mayor empoderamiento económico de los becarios que puede generarles más exposición a riesgos, menos el efecto potencialmente negativo de un menor involucramiento de la familia en la vida de los jóvenes que también puede contribuir a conductas de riesgo, menos el efecto potencialmente negativo sobre la inversión en capital humano de otros miembros del hogar.

La construcción de la muestra siguió criterios estadísticos y se inspiró en elementos propios de la mercadotecnia. Distinguieron cuatro grupos de análisis: uno de control, conformado por becarios que recibieron la transferencia de modo tradicional; uno de tratamiento, integrado por beneficiarios que recibieron la beca directamente; uno comparativo, formado por alumnos que recibieron directamente la beca del Programa de Becas de Educación Media Superior y tenían un perfil similar al de los jóvenes de Prospera (los becarios del programa de becas recibían estas directamente desde antes del piloto); y uno de ex becarios que tenían al menos tres ciclos escolares sin recibir la beca de educación.

Las técnicas de análisis que utilizaron fueron grupos focales, entrevistas en profundidad, así como discusiones participativas en el seno familiar y con docentes. Su estrategia de análisis fue “temática” para codificar los datos e interpretarlos en redes temáticas, “donde la información recolectada se transforma en historias”. Algo curioso es que entendían como parte del análisis cualitativo la representación con “nubes de palabras” de términos mencionados por los informantes.

La falta de un enfoque analítico y estrategias metodológicas apropiadas para construir conocimiento basado en una aproximación cualitativa se refleja en que algunos de los resultados parezcan un conjunto de aseveraciones de importancia disímil y sin conexión analítica clara entre sí, pero que tratan sobre un mismo tema general. Algunos de ellos reportan de manera directa respuestas normativas a preguntas formuladas con un cuestionario sin haber pasado por triangulación o una elaboración teórica. Otros más dan la impresión de incluir un juicio de valor en su formulación (“desintegración familiar” o “vicios” como una causa de abandono escolar). Las declaraciones se tratan como un hecho, sujeto a conteos que se representan con “nubes de palabras” y no –por ejemplo– como un elemento sujeto a análisis de discurso. La conclusión de la evaluación fue que no se encontraban elementos para apoyar el cambio de receptor de beca en la EMS porque el resultado de la ecuación era negativo.

El primer y segundo seguimiento de la evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas fue hecho en 2016 y 2017 por Cocoa Services, SC. La contratación se hizo en el primer año a través de un concurso público, y por asignación directa en el segundo; en ambos casos se usaron recursos provenientes de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Estas evaluaciones fueron coordinadas por Claudia Mir (2016, 2017).

El objetivo era profundizar en la comprensión de los procesos que el piloto podía tener en la asistencia y continuidad educativa, en comportamientos de riesgo por parte de los

becarios, así como en la dinámica dentro del hogar. El enfoque analítico que utilizaron se basó en la articulación de factores, escenarios y procesos tanto domésticos como institucionales que la bibliografía señala como relevantes para dar cuenta de la permanencia escolar, como la ausencia de ingresos suficientes en el hogar, el tipo de jefatura, el ciclo doméstico, la posición genealógica y la distancia entre los planteles escolares y el lugar de residencia.[249]

La muestra que usaron se construyó siguiendo criterios analíticos de relevancia específica para dar cuenta del posible efecto del cambio de receptor de beca en la asistencia y continuidad educativa. Tomando en cuenta la información disponible, construyeron dos ejes de análisis: si los hogares eran tradicionales, o no, y si conjugaban factores que daban ventajas, o no, para estudiar la EMS. El examen de la estructura de relaciones sistemáticas y relevantes que podían ocurrir entre éstos dio pie a la integración de cuatro escenarios de análisis: hogares tradicionales aventajados; hogares tradicionales desaventajados; hogares no tradicionales aventajados; y hogares no tradicionales desaventajados. Estos rasgos deberían ser los existentes al inicio del piloto y los grupos deberían mantenerse, aunque su conformación cambiara después; esto, a fin de garantizar una comparación válida y sin sesgo.

Las técnicas de análisis que usaron fueron entrevistas semiestructuradas y abiertas, grupos de enfoque y "dinámicas familiares (diálogo al interior del hogar)"; con los datos provenientes de estos instrumentos elaboraron estudios de caso; además, hicieron un piloto para calibrar estos instrumentos.

El primer seguimiento solo encontró evidencia que permitió concluir que el cambio de receptor de beca podía contribuir a la permanencia y conclusión de la EMS entre quienes pertenecían al escenario tradicional desaventajado. El segundo seguimiento ya no halló evidencia del efecto positivo del cambio de receptor de beca para ninguno de los escenarios analíticos.

En conjunto, el hallazgo más importante de las tres evaluaciones cualitativas al piloto de cambio receptor de beca fue que no había efectos; sin embargo, la evaluación cuantitativa mostró que el cambio sí tenía resultados. Al preguntarle a un servidor público sobre cómo él, que era uno de los tomadores de decisiones del programa, compaginaba o valoraba esos resultados que apuntaban en direcciones opuestas; respondió que:

> ahí, digamos que quien tiene las cartas más altas es el *cuanti* porque el hallazgo de ellos es estadísticamente representativo y el análisis de impacto [cuantitativo] es un análisis que mide causalidad, que dice con certeza el cambio de receptor de becas sí mantiene a los chavos con mayor fuerza a que si les damos la otra beca; entonces, si a mí me preguntaras del objetivo del piloto, [la respuesta sería] "sí, el cambio de receptor de beca logra su objetivo".

[249] Triano participó en la construcción de la muestra analítica de las evaluaciones y llevó a este estudio elementos de la perspectiva teórica y metodológica de las evaluaciones etnográficas dirigidas por Escobar y González de la Rocha de 1999 a 2008 (González de la Rocha, 2008, 2012, 2014).

Su valoración de la utilidad de las tres evaluaciones cualitativas al piloto del cambio de receptor de becas en EMS fue que resaltaron que la familia es importante para el éxito escolar de los becarios, aun cuando se les entregue directamente a ellos la beca:

> Lo *cuali* es muy claro de explicar por qué [funciona el cambio de receptor de beca]: la familia sigue siendo clave. Si hay comunicación en la familia y el hijo o la hija tiene relación con la familia, la familia es el mecanismo por el que el joven ajusta [sus comportamientos de riesgo] […] aunque desarrollemos intervenciones con jóvenes, debemos seguir tratando con la familia. Ese es para mí el principal aprendizaje que nos deja el cuali.[250]

Es posible que el cambio de "evaluaciones con enfoque etnográfico" a "evaluaciones cualitativas" se deba, por una parte, a que con la transición de Oportunidades a Prospera se puso en pausa la agenda de evaluación de largo plazo del programa vigente hasta entonces. Cabe recordar que, entre 2013 y 2015, se celebraron distintos talleres de planeación con expertos, tanto en México como en Washington, en los que participaron servidores públicos de Oportunidades, la Sedesol y el CONEVAL, funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como evaluadores cuantitativos y expertos internacionales, para delinear la agenda de evaluación del sexenio actual, pero los ajustes originados en el cambio de Oportunidades a Prospera provocaron que perdieran pertinencia algunas de las ideas que se discutieron ahí y ganara relevancia la realización de pilotos.

Otro factor que influyó fue que –en contraste con lo que había sucedido durante los diecisiete años previos de la historia del Programa– en los talleres de planeación celebrados durante esos años no participaron evaluadores con formación antropológica. Sin duda, la intervención de investigadores provenientes de esta tradición habría contribuido a enriquecer las reuniones de trabajo en las que se valoraron los resultados y retos de Oportunidades al inicio de la administración federal 2013-2018, los elementos que podrían incluirse en la transición de Oportunidades a Prospera, así como la estrategia de evaluación y seguimiento de largo plazo. La experiencia con los ejercicios de mediano plazo (2007) y el cambio de Progresa a Oportunidades así lo mostraban.

Hay otros elementos que también influyeron; por ejemplo, con los cambios acumulados en el equipo de la Coordinación Nacional se perdió parte de la pericia técnica y, sobre todo, en el proceso de contratación de evaluaciones que no se ajustan a la temporalidad del trabajo de gabinete. Uno de los servidores públicos de la administración actual explicó que temían hacer evaluaciones cualitativas "por el tema de los tiempos". Desde su punto de vista, en la Coordinación Nacional se tiene la idea de que los estudios cualitativos requieren mucho tiempo para ser de calidad y eso, junto con lo que tarda en llevarse a cabo el proceso de contratación, dejan sin tiempo suficiente a la investigación:

> Nosotros concebíamos que hacer lo *cuali* era como estos estudios [los de CIESAS] más elaborados y con mayor tiempo para poder hacer un trabajo más profundo y yo lo veía con

[250] Otros estudios cualitativos se hicieron en este periodo con la empresa Lexia, especializada en temas de mercadotecnia y comunicación social, así como con Levanta, que se dedica a la realización de encuestas. Al momento de escribir este capítulo, la empresa Spectron, del economista Luis Rubalcava, llevaba a cabo la evaluación cualitativa del piloto "De la mano con Prospera".

> mucho riesgo porque hay procesos administrativos de contratación que nos han tomado seis meses y ya el tiempo de ejecución que queda es bien poquito y meterle esa restricción a un trabajo *cuali* me parecía de mucho riesgo porque aunque lograran recolectar la información en ese poco tiempo, una cosa es recolectarla y otra cosa es analizarla y dado el volumen de información que se recolecta, el análisis toma tiempo, entonces meter mucha presión a eso, sí lo veía con mucho riesgo.

Los estudios cualitativos contratados a partir de 2016 han sido con alcances limitados

> porque sabemos de los tiempos administrativos y también estamos conscientes de que un trabajo de mayor profundidad –por ejemplo, esos proyectos que se hacían con CIESAS donde era irse a convivir en las comunidades durante meses– en las condiciones actuales de cómo se dan los procesos administrativos es inviable o es meter mucha presión porque no dan los tiempos. O sea, [los que se contratan ahora] son proyectos de doce o dieciséis semanas de ejecución.

Sin embargo, todos los procesos de contratación de evaluaciones del periodo etnográfico fueron al menos igual de largos que las actuales. Los procesos administrativos de firma de convenios entre el CIESAS y Prospera no eran muy distintos entonces que los descritos por los funcionarios con quienes se conversó para la elaboración de este capítulo. No obstante, en aquellos años, la planeación, el diseño de la evaluación y a veces, incluso, el trabajo de campo comenzaba meses antes de recibir el primer pago; es decir, los procesos de contratación prolongados han sido una constante y, a pesar de ello, en la primera década de evaluaciones cualitativas se hacían investigaciones etnográficas con estancias en campo largas, análisis rigurosos y entrega de los informes con resultados a tiempo (y menos costosas que las de corte cuantitativo).

Otro factor que también incidió fueron las observaciones a los procesos de contratación por parte de actores externos. En primer lugar, y de acuerdo con lo relatado por servidores públicos a quienes se entrevistó, instancias fiscalizadoras como el Órgano Interno de Control y la Auditoría Superior de la Federación les observaron a los funcionarios del programa que no convocaban a suficientes concursos públicos para la contratación de evaluaciones, así como que los convenios que se habían hecho en años anteriores favorecían de una manera que ellos no entendían a un solo proveedor (Instituto Nacional de Salud Pública) con contratos por cuantiosos recursos. En segundo lugar, las instancias financiadoras internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) le solicitaron al programa que los procesos administrativos de contratación con dinero de créditos externos fueran “competitivos” a fin de favorecer la contratación de los mejores “proveedores” posibles. Y, en tercer lugar, servidores públicos del CONEVAL les sugirieron diversificar a los evaluadores que contrataban para contribuir a fomentar el incipiente “mercado de evaluadores”. Ante estas recomendaciones, dejaron de celebrarse grandes convenios con instituciones de educación superior, con base en los cuales se llevaban a cabo investigaciones diversas, y comenzaron a convocarse evaluaciones por separado, cada una con su proceso específico de contratación.

Una de las consecuencias inesperadas de esta decisión fue que algunas de las evaluaciones cualitativas comenzaron a hacerse por empresas con mucha habilidad para ganar concursos, pero que no necesariamente eran en verdad expertas en el uso del

enfoque y las herramientas cualitativas. La forma en que se califican las propuestas técnicas presentadas por las empresas de consultores en los concursos es homogénea y de conocimiento público. Esto quiere decir que el programa debe ser muy claro en qué criterios utilizará para valorar las propuestas que se presenten y en cómo se van a calificar, haciendo explícito todo lo que se tomará en cuenta; por ejemplo, un criterio puede ser que la empresa cumpla con determinados años de experiencia usando metodologías cualitativas y para comprobarlo se pide documentarlo con contratos; otro puede ser que la escolaridad de los miembros del equipo sea en ciertas disciplinas.

Estos criterios deberían permitir identificar con claridad cuál es la instancia mejor capacitada para hacer el estudio. Sin embargo, esto no siempre ocurre, pues, formalmente, hay consultoras que pueden demostrar tener mucha experiencia en estudios cualitativos a través de numerosos contratos, pero que resultan no ser tan buenos porque en ciertas categorías como “estudio cualitativo” justifican una diversidad amplia de actividades; o bien, como lo relataron las personas entrevistadas, que inviten a participar en el concurso a investigadores con el perfil académico solicitado, pero que no intervienen en la evaluación de manera directa.

Como el área que contrata tiene que apegarse a calificar sólo los documentos que entregan y calificarlos únicamente con base en los rubros y etiquetas que se anunciaron en forma previa, le da los puntos de esa sección. Un servidor público entrevistado señaló que “desafortunadamente, si las empresas te entregan lo que se está pidiendo, se tiene que calificar favorablemente sobre esa base, aunque no sean tan buenas”. Diversos interlocutores nos confiaron que las empresas dedicadas a la consultoría suelen tener áreas internas especializadas que se dedican de modo exclusivo a integrar los documentos que se solicitan para los concursos; algunos de ellos son profesionales de la presentación de proyectos; “estos procesos administrativos o de concurso sí llegan a ser de mucho cuidado, sí hay muchas empresas que se dedican exclusivamente a armar expedientes y revisan todo porque si de repente algún documento que pedimos no trae la firma, se desestima y se pierden los puntos que están designados para esa calificación”.

En contraste, ha ocurrido que consultores con perfil más adecuado para una evaluación cualitativa (desde el punto de vista de las personas a quienes se entrevistó), con experiencia y que en la triangulación de referencias con terceros parecen opciones viables para ser contratados, no saben participar en los concursos: cometen errores de procedimiento que provocan que los descalifiquen. Un servidor público del programa describió este proceso administrativo como “duro”, porque “al final al que contratamos hemos tenido que ‘meterle cuerpo’ para ayudarles a que mejoren su calidad y ahí el equipo es el que entra, ¿no? ‘Mete cuerpo’: se sientan con ellos, se reúnen, están intercambiando correos, opiniones, más reuniones, entonces, sí ha sido un tema”.

Los procesos de contratación descritos han conducido a la situación paradójica de que quienes realicen estudios cualitativos en ocasiones sean empresas con coordinadores que

tienen formación de economistas o en investigación cuantitativa;[251] es decir, parece que los concursos cumplen con los requisitos administrativos de ley, pero los criterios técnicos solicitados aún no son capaces de identificar con claridad a quienes podrían ser las mejores opciones para hacer las evaluaciones cualitativas.

Un elemento adicional que hace más complejo este escenario es que tampoco hay muchos antropólogos interesados en participar por iniciativa propia en evaluaciones a programas gubernamentales. En buena parte del gremio predomina una forma de aproximarse al conocimiento que sostiene la existencia de una diversidad de narrativas igualmente válidas para construir conocimiento y que es muy crítica con los procedimientos metodológicos que deben seguirse cuando se quiere construir evidencia útil para la toma de decisiones de política pública. Además, entre los antropólogos está muy extendido un modo de relacionase con el Estado –y en particular con los funcionarios que administran los programas de gobierno– que parte de la desconfianza de las intenciones de los tomadores de decisiones, porque temen que, al colaborar en las evaluaciones, pueda utilizarse su trabajo de una manera con la que no están de acuerdo y para alcanzar fines que no comparten.

El balance de una de las personas servidoras públicas que entrevistamos es que las evaluaciones cualitativas que han contratado han tenido resultados muy heterogéneos. La disparidad en la calidad se debe a varios factores, y uno de ellos es, en efecto, que “no hay suficientes proveedores de alta calidad en el mercado”. Sin embargo, nuestra valoración comprehensiva después de reflexionar sobre nuestra práctica como evaluadores, examinar todas las evaluaciones cualitativas disponibles en la página de internet del Programa y entrevistar a funcionarios clave, es que las “evaluaciones cualitativas” disminuyeron su calidad y utilidad para la toma de decisiones sólidas.

Al optar por personas sin la formación metodológica adecuada es posible que se haya perdido la capacidad de construir datos que garanticen la validez interna de las explicaciones en las que se inscriben, así como hacer inferencias que puedan dar cuenta de estructuras sistemáticas de relaciones sociales válidas más allá de la referencia inmediata reportada por un informante. En ocasiones, las prácticas concretas de investigación de algunos estudios revelan desconocimiento o confusión metodológica en momentos clave del diseño de evaluación y, por ello –por ejemplo–, para la construcción de muestras analíticas se usan reglas estadísticas.

Esto también contribuye a que los datos y resultados sean cuestionables por la brevedad del tiempo que destinan para hacer trabajo de campo, así como porque privilegien lo dicho por los informantes en entrevistas antes que los procedimientos basados en la triangulación de datos y la construcción propia de éstos a través de la observación directa. Nociones clave como validez interna y externa, muestra analítica, saturación o triangulación son

[251] *La evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas en EMS* (Székely, 2015), el primer y segundo seguimiento a este nuevo esquema (Mir, 2016, 2017), la evaluación del piloto De la mano con Prospera (2017-2018) o un estudio sobre trayectorias de vida de hogares beneficiarios del programa (2017-2018), entre otros.

usadas de manera ambigua, superficial, o simplemente se omiten. La idea con la que construyen los estudios de caso no siempre parece la más adecuada en términos metodológicos.

De igual modo, se perdió poder heurístico para identificar actores, factores y procesos que, articulados de acuerdo con criterios teóricos, constituyan escenarios analíticos relevantes para explicar los mecanismos a través de los cuales funciona el programa. Algunos de los hallazgos reportados en las evaluaciones coordinadas por economistas parecen más de carácter administrativo o descripciones de casos en situaciones muy específicas que explicaciones comprehensivas del funcionamiento sistemático de los hogares beneficiarios en contextos situados. En otros estudios parece que se opta por hacer análisis de lo relatado por las personas que se entrevistó y se desaprovecha otra de las fortalezas del enfoque etnográfico: la observación directa de los actores y sus actividades en su contexto; es decir, las prácticas concretas que realizan, efectivamente, más allá de sus prácticas discursivas con las que pueden no coincidir.

La forma de aproximarnos a la realidad importa: reflexión sobre fortalezas y retos metodológicos de las evaluaciones etnográficas y cualitativas

En síntesis, creemos que, desde un punto de vista antropológico, enraizado en un enfoque etnográfico, las evaluaciones cualitativas podrían mejorar su calidad. La utilidad de las evaluaciones para la toma de decisiones basadas en evidencia requiere la construcción de una muestra analítica rigurosa y, en general, una estrategia metodológica que tome en cuenta con seriedad los elementos que a continuación señalamos.

Toda evaluación –cuantitativa o cualitativa, con trabajo de gabinete o trabajo de campo– implica elegir unos casos sobre otros, casi nunca es viable estudiarlos todos a la vez. Cuando lo que se busca es hacer evaluación cualitativa metodológicamente rigurosa, es deseable construir la muestra controlando las relaciones teóricas. En otras palabras, con una muestra analítica no queremos garantizar que la selección de informantes tenga propiedades estadísticas, pero esto tampoco quiere decir que da lo mismo quién sea el interlocutor. Casi nunca será buena idea entrevistar a la persona que nos propone un servidor público local, por más acomedido que sea, ni tampoco al primer interlocutor con quien establezcamos contacto o que se muestre amable. Lo que buscamos es seleccionar a un conjunto de informantes que en sí mismos, o a través de los grupos a que pertenecen (hogares, escuelas, unidades de salud), reúnan características que sean relevantes de acuerdo con ciertas categorías que la bibliografía especializada identifica como significativas para dar cuenta del problema que estamos investigando. Esto quiere decir que es indispensable conocer las discusiones teóricas en las que se inscriben las evaluaciones, procesos y la operación de los programas.

En el caso de la evaluación de programas sociales, los elementos que forman parte de la matriz analítica pueden seleccionarse a partir de conceptos de relevancia teórica para explicar un problema específico de importancia para la toma de decisiones y también tomando en cuenta tanto los resultados de evaluaciones previas como los hallazgos de investigaciones académicas. Partimos de una elaboración hipotética que sostiene que

ciertas diferencias (y no otras) son las que harán que en mayor medida las unidades de observación sostengan relaciones de distinto carácter en torno a un ámbito de interés y en su interacción con otras unidades sociales relevantes. Una selección correcta permite distinguir lo que es consecuencia de decisiones individuales, idiosincráticas o accidentales (el caso por el caso específico) de la acción del tratamiento que uno estudia, o las consecuencias de decisiones metodológicas (el caso como elemento de investigación del funcionamiento de una estructura de relaciones sociales sistemáticas) (Escobar y González de la Rocha, 2002a; González de la Rocha, 2008; Cortés, Escobar y González de la Rocha, 2008; Goldthorpe, 2000; King, Kehoane y Verba, 2000; Przeworski & Teune, 1982).

Un procedimiento como el descrito tiene al menos dos ventajas sobre otras formas de elaboración de muestras no probabilísticas: al seleccionar los casos con base en factores explicativos, se evita el sesgo de selección que se introduce por diseño cuando se eligen los casos distinguiéndolos por su variable de resultado; además, la muestra analítica garantiza que se observe la máxima variabilidad de los factores analíticamente relevantes al tomar en cuenta los casos que muestran las mayores diferencias. Esto contribuye a que los hallazgos se refieran no sólo a los casos específicos estudiados (que es de poco interés para la evaluación de programas), sino a relaciones sistemáticas entre factores y procesos de carácter general que permiten generalizar en términos analíticos los resultados encontrados en otros casos con estructuras de relaciones similares y posibilitan elaborar explicaciones comprehensivas del funcionamiento de los estudios de caso en contextos situados.

La práctica concreta de evaluación cualitativa también debería orientar su quehacer por la preocupación de construir datos de calidad y confiables. Esto sólo puede lograrse a través de la paciente construcción de *rapport* y el uso permanente de la triangulación de datos; es decir, con estancias de trabajo de campo “largas” en las que se dedique tiempo suficiente a la construcción de una relación de confianza con los interlocutores, mediante reiteradas sesiones de trabajo tanto formales como informales, y en las que el investigador tenga tiempo para verificar los relatos presentados por un interlocutor, tanto con su observación directa como con las narraciones de otros informantes, o bien, con las del mismo interlocutor, pero en diferentes momentos y bajo distintas aproximaciones (Cortés, Escobar y González de la Rocha, 2008; Konecki, 2008; Payne & Wiliams, 2005).

La presencia prolongada en el lugar donde están nuestros interlocutores es importante porque contribuye a construir una relación de familiaridad con ellos que, en el caso de la evaluación de programas sociales, no esté mediada por la asociación entre el investigador y los servidores públicos del programa. Los datos de calidad no se construyen con entrevistas a personas elegidas por los funcionarios ni en conversaciones apresuradas en las que estos están presentes. Además, la estancia de trabajo de campo larga permite regresar varias veces con la misma persona (ya sin el servidor público o la autoridad local), observar directamente sus prácticas cotidianas y tocar los mismos temas de interés con diferentes aproximaciones hasta alcanzar una comprensión adecuada de los aspectos que queremos conocer.

El punto en el que se logró un entendimiento satisfactorio puede reconocerse porque los temas y sus detalles comienzan a repetirse, ser redundantes y el investigador puede comenzar a prever algunas de las respuestas de los informantes. Cuando se está en esta situación, puede decirse que se consiguió entender suficientemente bien un escenario de análisis, lo que permite sostener que se ha alcanzado un punto de saturación analítica adecuado para ese caso o escenario analítico (González de la Rocha y Villagómez, 2005, 2008; Cortés, Escobar y González de la Rocha, 2008; Ugelvik, 2014; Bowen, 2008; Creswell & Miller, 2000).

Una manera fructífera de organizar los datos construidos de ese modo es a través de relatos amplios en los que se describa, paso a paso y con mucho detalle, cómo una situación de nuestro interés llega a ser de la forma en que es por la acción simultánea de personas en interacción con otro conjunto de individuos y en un contexto doméstico, comunitario e institucional determinado. Con este tipo de narraciones, que llamamos estudios de caso, la evaluación cualitativa puede construir información diacrónica que le permita identificar cuáles son los procesos sociales generativos que conducen a que se logren, o no, en una unidad de observación relevante en términos analíticos, los efectos buscados por un programa; esto es, partiendo del principio de que lo que produce variaciones en cualquier fenómeno es múltiple y que, en el caso de la evaluación de programas sociales, no es sólo la intervención de un programa, la elaboración de estudios de caso permite dar cuenta de cómo funciona una unidad de análisis con ciertas características (el hogar, por ejemplo) en su interfaz con una institución u organización (el programa, por ejemplo, a través de sus representantes locales), explicar por qué interactúan de una manera sistemática específica y cómo podría funcionar en otra unidad de análisis en las que hay determinada variación de ciertas características (Cortés, Escobar y González de la Rocha, 2008; Tavory & Timmermans, 2009; Payne & Wiliams, 2005; Geertz, 1989; Marcus & Cushman, 1982).

En el siguiente apartado describimos cómo la aplicación de estos principios condujo a las evaluaciones etnográficas dirigidas por Escobar y González de la Rocha a proponer ajustes en la operación del Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) con base en evidencia sólida, de relevancia para la Coordinación Nacional y sustentada en el conocimiento acumulado en la disciplina antropológica.

VEINTE AÑOS DE OPERACIÓN Y EVALUACIÓN: INCIDENCIA DE LAS EVALUACIONES ETNOGRÁFICAS

La incidencia de las investigaciones realizadas a lo largo de los veinte años de operación del programa es un tema crucial. Lleva a la reflexión sobre el impacto, menor o mayor, que este ha logrado tener en el bienestar de la población. El grado de incidencia de una evaluación va de la mano, necesariamente, con el grado de impacto, en tanto que la incidencia de un estudio da como resultado, por definición, cambios para mejorar el diseño o la operación del programa. Las mejoras en la operación deberían traducirse en mayor impacto de este respecto a su objetivo principal.

El análisis del impacto (y su temporalidad) es relevante para evaluar los alcances de un programa que pretende realizar acciones en el presente para provocar cambios sustanciales en el futuro. Las investigaciones en torno al programa realizadas desde distintas disciplinas y enfoques se han centrado en los factores que obstaculizan el logro de sus fines con el objetivo de que los funcionarios de la Coordinación Nacional los conozcan y lleven a cabo las acciones necesarias para sortear esos obstáculos. De esta manera, "transformar la realidad", necesariamente, es el resultado de un proceso en el que las acciones públicas y la investigación van de la mano. Medir los efectos de las acciones públicas, por lo tanto, es un insumo obligatorio para transformar la realidad.

En este apartado presentamos algunos casos donde es clara la incidencia de las evaluaciones con enfoque etnográfico. Ésta se observa en los cambios en el diseño o en la operación de componentes como resultado del diálogo entre los responsables del programa y los evaluadores (en este sentido, podríamos hablar también del "impacto de las evaluaciones"). Vale la pena mencionar que las evaluaciones con enfoque etnográfico –al menos las dirigidas por Escobar y González de la Rocha– se realizaron con poco menos del 5% del presupuesto dedicado a la evaluación del programa. Si bien la Coordinación Nacional hizo cambios importantes a consecuencia de las evaluaciones cuantitativas, muchas modificaciones fueron el producto de las evaluaciones con enfoque etnográfico (Steta, comunicación personal).[252] Esto quiere decir que cada cambio inspirado por la evaluación cualitativa fue, relativamente hablando, muy económico.

Las recomendaciones fueron numerosas, algunas de índole general, muchas específicas a problemas también específicos (como la incorporación en distintos tipos de localidades rurales, semiurbanas y urbanas, entre otros). En general, es claro que el programa no atendió muchas de las recomendaciones, pero sí actuó con base en otras. Entre las no atendidas, por ejemplo, se puede citar la serie de recomendaciones sobre la incorporación universal de población indígena en comunidades rurales de muy alta marginación en la evaluación realizada en el 2000.

Señalar algunos de los puntos en los que el programa no actuó lleva la intención de apuntar que la incidencia no es nunca automática. Cada cambio requiere recursos que no siempre existen; cada cambio es el resultado de un complejo diálogo entre el evaluador y el funcionario que toma las decisiones, en el contexto de su interacción con otras partes interesadas (autoridades presupuestarias, instancias normativas, organismos internacionales, etcétera). En lo que sigue, sin embargo, se presentan algunos temas en los que las evaluaciones con enfoque etnográfico tuvieron evidente incidencia.

Incorporación

Las evaluaciones con enfoque etnográfico mostraron que se estaba dejando fuera del programa a un conjunto de hogares que cumplían con los requisitos de elegibilidad. Por un lado, la forma en la que se llevaba a cabo la aplicación de la encuesta para indagar las condiciones socioeconómicas de los hogares tendía a excluir a mujeres trabajadoras (los

[252] Concepción Steta, directora general de Planeación y Evaluación de Oportunidades de 2005-2008.

encuestadores no las encontraban). Como resultado de este hallazgo, el programa pedía a los encuestadores que prolongaran su estancia en las comunidades o que regresaran en otro momento, de preferencia en la noche o los fines de semana, para poder encontrarlas. La evaluación que se realizó en las pequeñas ciudades justo después de que el programa había seleccionado a los hogares (2001) documentó que el proceso de incorporación era muy deficiente y no se volvió a usar.[253]

Ante los errores de exclusión de mujeres trabajadoras, se promovió la "autofocalización" como una medida para corregir ese problema, la cual se puso en práctica en las ciudades de mayor tamaño, en 2004, con una nueva metodología basada en la autofocalización por módulos. Por supuesto, esta autofocalización tenía que ser verificada mediante la aplicación de la Encuesta Socioeconómica de los Hogares Urbanos y la visita al domicilio de las personas en cuestión (verificación de la información reportada en el módulo), pero el hecho de que las personas pudieran acercarse al programa para solicitar ser incorporadas fue una medida que respondía a las recomendaciones de nuestra evaluación en los contextos suburbanos.

Rediseño de componentes e incorporación de nociones

Las evaluaciones con enfoque etnográfico introdujeron el concepto de vulnerabilidad (y todo el bagaje teórico que lo sustenta como concepto) a las discusiones del impacto de Oportunidades. Fue útil centrar el análisis en los cambios en la organización social de los grupos domésticos, sus estrategias de sobrevivencia y los vaivenes en el bienestar que ocurren a lo largo de procesos externos (cambios en el mercado de trabajo o el inicio de programas sociales, por ejemplo) e internos (cambios en su estructura y en la división del trabajo durante el ciclo doméstico).

Los antecedentes teóricos de esta discusión están en los planteamientos de Chayanov (1974), Fortes (1962), Hareven (1974), Pahl (1980, 1984), Moser (1981, 1982) y González de la Rocha (1986, 1994), entre otros. El enfoque de la vulnerabilidad fue pertinente para entender los procesos de cambio que son el resultado de la interacción de los recursos de los hogares y las posibilidades de convertirlos en activos en las estructuras de oportunidades (Kaztman, 1999). A medida que los antropólogos registrábamos en nuestros diarios de campo las dinámicas domésticas, nuestras observaciones y otros materiales etnográficos sobre los cambios que Oportunidades provocaba en la vida de los individuos, los hogares y las comunidades, el concepto de vulnerabilidad fue ganando visibilidad. Las evaluaciones con enfoque etnográfico hicieron observable este concepto, así como los procesos que explican por qué un hogar es o no vulnerable.

[253] Este método de incorporación, que se usó sólo una vez, consistió en la aplicación de la Encuesta Socioeconómica de los Hogares Urbanos que, a diferencia de la ENCASEH, que se aplicó en las localidades rurales, consideró la participación de las autoridades municipales para definir las áreas marginadas y no marginadas (para aplicar la encuesta en estas últimas), previamente delimitadas por el programa con información censal. Las autoridades municipales no siempre asesoraban correctamente, por lo que se dejaron fuera áreas completas de pobres urbanos sin censar y, por lo tanto, sin siquiera la posibilidad de ser incorporados.

La incidencia más clara de los análisis sobre la vulnerabilidad en Oportunidades tuvo lugar cuando nuestras evaluaciones sobre el EDA mostraron que el tránsito a este esquema provocaba un recrudecimiento de la vulnerabilidad y que los hogares se vieran forzados a instrumentar prácticas típicas de las respuestas a las crisis económicas (González de la Rocha, 1991, 1994). Desde entonces quedó incorporado a las discusiones no sólo de los evaluadores, sino del Programa mismo. Además, la Coordinación Nacional tomó la decisión de mantener a los hogares de ancianos en el esquema tradicional (no hacerlos transitar al EDA), puesto que la vejez es, de acuerdo con nuestros análisis, uno de los factores clave de vulnerabilidad. Los mecanismos de salida como el EDA, al menos durante un tiempo, fueron postergados hasta no contar con certeza de que estos esquemas no sumirían a los beneficiarios en procesos de deterioro y situaciones de alto riesgo. La noción de vulnerabilidad social entró al vocabulario de la política social y guio por lo menos algunas de sus acciones.

Incorporación de la etnicidad a la agenda de evaluación

A principios de 2007, en el marco de una reunión de discusión sobre la agenda de evaluación en la que se dieron cita funcionarios del programa y los académicos que fungían como evaluadores “cuanti”-“cuali”, González de la Rocha planteó la necesidad de incluir a la etnicidad en la agenda de evaluación de 2007 y 2008. Se trataba de una deuda pendiente. Ya habían transcurrido casi diez años desde la creación del programa y no se había formulado la pregunta sobre el impacto diferencial según la etnicidad de los beneficiarios. La hipótesis de partida fue que, dadas las enormes diferencias en todos los indicadores entre los indígenas y los mestizos, con los primeros a la zaga, podríamos esperar que Oportunidades tuviera un impacto diferencial. Según el planteamiento inicial, el impacto sería menor entre los hogares indígenas que entre los mestizos (González de la Rocha, 2007).

Durante ese año se preparó el trabajo de campo (que tendría lugar un año después) mediante diagnósticos de las condiciones de salud y educación de la población indígena comparada con la mestiza (Haro, 2007; Schmelkes, Águila, Rodríguez y Magaña, 2007). Otros diagnósticos, uno sobre empleo y trabajo, y el otro sobre organización doméstica, completaron el contraste entre las poblaciones (Embriz, 2007; González de la Rocha, Albertos y Cajigal, 2007). En 2008, cuatro equipos de antropólogos realizaron trabajo de campo en 12 microrregiones étnicamente diversas, en Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas, durante poco más de tres meses continuos.[254] Se realizaron casi 200 estudios de caso de hogares (beneficiarios indígenas y mestizos, no beneficiarios indígenas y mestizos) y se recopiló abundante información sobre la operación del programa.

El equipo de investigadores a cargo de la evaluación cuantitativa también introdujo la variable etnicidad a sus análisis. Los funcionarios del programa a nivel estatal y de otras

[254] Tenían que ser étnicamente diversas para poder hacer estudios de caso de hogares mestizos e indígenas que tuvieran el mismo potencial acceso a los servicios de educación y salud de la misma calidad. Los hogares beneficiarios, ya fueran mestizos o indígenas, debían ser lo más semejantes –en condiciones socioeconómicas y ciclos domésticos– a los no beneficiarios para poder comparar ambos grupos. Los detalles de la metodología pueden consultarse en González de la Rocha (2008).

dependencias gubernamentales a quienes los antropólogos entrevistamos mostraron, en más de una ocasión, su incomodidad ante nuestra insistencia en realizar el análisis del (posible) impacto diferencial. Argumentaban que desde el mismo planteamiento ya se estaba sesgando el estudio y se "discriminaba" a los indígenas (como si una hipótesis fuera discriminatoria y no nombrar la desigualdad, el racismo y la subordinación como equivalentes a equidad). Podemos afirmar que los esfuerzos de los antropólogos por incluir el tema de la etnicidad en la agenda del programa fueron exitosos.

La etnicidad en la operación del programa

Poco después de entregados nuestros hallazgos sobre el impacto diferencial de Oportunidades según la etnicidad (Agudo, 2008; González de la Rocha, 2008; Sánchez, 2008; Sariego, 2008), el programa diseñó novedosos componentes para su operación en regiones indígenas. Nuestra evaluación había enfatizado dos tipos de resultados. Por un lado, los relativos a los problemas que devienen de la interfaz cultural entre operadores y beneficiarios indígenas y, por el otro, los sorprendentes resultados de impacto cuando el programa se pondera mediante las trayectorias educativas de los niños y jóvenes expuestos al programa contra los no beneficiarios. Señalamos, como problemas de la interfaz cultural las barreras de comunicación (dado el monolingüismo en español por parte de los operadores del programa y el monolingüismo en lengua indígena de algunos beneficiarios, especialmente entre los adultos y viejos). Los resultados de impacto nos sorprendieron a todos. Observamos un impacto diferencial, pero, en contraste con la hipótesis de partida, el efecto fue mayor entre los indígenas, en particular entre las mujeres, cuando se les comparaba con los mestizos. El análisis mostró que la población beneficiaria tenía un logro escolar de dos años más y un diferencial intergeneracional de más de cinco años, mientras que este diferencial era sólo de tres años entre la población no expuesta. En la generación de los padres había dos tipos claros de desigualdades: la étnica y la de género, siempre a favor de los mestizos y de los varones. Observamos que en la generación de los hijos la situación cambió en forma radical:

- La brecha de género se había invertido a favor de las mujeres entre los jóvenes indígenas de hogares beneficiarios.
- La brecha étnica se había cerrado en el caso de los hombres (aun ligeramente a favor de los mestizos) en hogares beneficiarios.
- La brecha étnica se había invertido a favor de las indígenas (entre las mujeres) en hogares beneficiarios.
- La brecha étnica persistía en esta generación entre la población no expuesta al programa.

Dado que uno de los objetivos del programa ha sido la postergación de la edad de ingreso al mercado de trabajo mediante el alargamiento de las trayectorias educativas, resultaba significativo que un alto porcentaje de jóvenes de ambos sexos de hogares beneficiarios (entre 15 y 25 años) declararan el estudio como su ocupación principal. Además, entre los jóvenes de ambos sexos expuestos al programa había un porcentaje importante de

individuos que no había dado por terminada su trayectoria educativa: indígenas hombres (26.6%), indígenas mujeres (28%) y entre las mujeres mestizas (32.7%).

Después de diez años de acción afirmativa (el propio programa favorece a las niñas a través de montos más altos de becas), podría pensarse que el impacto diferencial por sexo (el hecho de que la brecha de género se haya invertido) era el resultado de dicha política. Sin embargo, no existe ni ha existido nada equivalente respecto de la desigualdad étnica (indígenas/mestizos) y, de hecho, el programa nunca se planteó –en su diseño ni durante los primeros diez años de operación– adoptar una perspectiva multicultural que intentara subsanar los déficits acumulados de los pueblos indígenas.

El entusiasmo por estos resultados no impidió hacer señalamientos críticos sobre la operación del programa en regiones indígenas y sobre las fallas que en nuestra opinión debían ser atendidas. Entre otras cosas, recomendamos mejorar el sistema de incorporación de beneficiarios en regiones caracterizadas por asentamientos dispersos y de difícil acceso –como la Sierra Tarahumara– (Sariego, 2008); tomar en cuenta a los gobernadores indígenas, que son quienes conocen mejor tanto las regiones como la población; y atender los problemas que surgen de la interfaz cultural (lingüísticos, de respeto, de trato) que socavan y, en muchas ocasiones, dificultan los trámites de incorporación, baja de miembros fallecidos, cambios de domicilio, etcétera (con consecuencias negativas para los beneficiarios).[255] Afirmamos que el impacto sería mayor si se contratara a jóvenes indígenas bilingües (del grupo de jóvenes exitosos que habían terminado la educación media superior) para que funjan como operadores locales del programa.

La incidencia de los resultados de esa evaluación es prístina. En 2011, el programa comunicó las nuevas acciones de atención a la población indígena que habían empezado a poner en práctica en 2010: “La evaluación realizada por el CIESAS señala que Oportunidades es el único programa social que ha logrado reducir de manera efectiva y simultánea la brecha de género y la brecha étnica […]” (citan ampliamente el texto de González de la Rocha, 2008), y continúan con las siguientes afirmaciones:

> La lengua es una barrera más de desigualdad, marginación y discriminación para la población monolingüe […] Para atender a la población indígena, en particular a las comunidades donde ésta se concentra, Oportunidades ha detectado […] la necesidad de contar con personal especializado en la atención de familias beneficiarias indígenas en su lengua materna […] El objetivo es mejorar la atención y comunicación para con las familias beneficiarias indígenas del programa… (Sedesol, 2011).[256]

Durante 2010, como parte de esta nueva estrategia de atención, el programa contrató a 160 promotores bilingües. Durante 2011, con base en una política que promueve la

[255] Por ejemplo, cuando un miembro del hogar muere, este evento tiene que ser notificado al programa para que éste no espere el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de ese (finado) individuo. Si las personas no pueden, porque les resulta muy difícil realizar estos cambios, el monto de los apoyos se reduce o, en algunos casos, se da de baja a ese hogar.
[256] Se trata de láminas de una presentación en el programa PowerPoint. El contenido de las láminas ha sido reproducido aquí con el permiso del POP.

contratación de personal bilingüe, comenzó el proceso de certificación de dicho personal. La presentación de esas acciones de atención a la población indígena continúa con las siguientes afirmaciones:

> La atención en lengua materna posibilita una orientación efectiva, la mejoría de la calidad de vida de las familias atendidas, y el aprovechamiento de todas las ventajas y beneficios que les da el programa […] La certificación de personal operativo en lenguas maternas indígenas representa un gran salto en la calidad de la atención a la población indígena, en particular la monolingüe (Sedesol, 2011).

Hoy sabemos que, además, Prospera hizo modificaciones a la encuesta Puntos Centinela para intentar conocer variaciones en el número de bajas en zonas indígenas, así como de historias de promotores indígenas que fueron becarios Oportunidades y que, en algunos casos, formaban parte precisamente de hogares dados de baja por dificultades de comunicación entre la titular indígena que no hablaba español y el personal operativo que no era capaz de comunicarse en lengua indígena.

No obstante, también sabemos que la instrumentación de estas innovaciones no ha estado exenta de contratiempos. Conocemos –por ejemplo– casos de promotores indígenas que se contrataron para trabajar en regiones que no eran las suyas y, por tanto, en lugares donde no conocían la lengua o la variante específica que se hablaba ahí. Esto, por supuesto, provocó que la innovación no tuviera siempre el resultado esperado. Además, el número de promotores indígenas contratados sigue siendo insuficiente para atender con calidad a la población indígena del programa (aproximadamente un cuarto del total de padrón).[257] Su situación laboral tampoco era la mejor, pues eran trabajadores eventuales que carecían de certeza contractual y de acceso a todas las prestaciones laborales deseables.

Con la intención de atajar estas dificultades, a partir de la administración actual se hicieron algunos ajustes. Entre los más interesantes puede mencionarse que se creó una nueva figura operativa denominada Responsables de Atención a Población Indígena (conocidos como “rapis”) y su remuneración salarial se fijó en un monto superior a la de los otros responsables de atención (cien pesos más, apenas lo mínimo indispensable para hacer una diferencia simbólica y darle un reconocimiento formal). Además, se estableció un acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para que los capacitaran en su propia lengua, y sobre todo para que certificaran que dominaban la lengua y las variantes dialectales que se hablan en los lugares donde trabajan. Servidores públicos del Programa nos comunicaron que su meta al finalizar la administración 2013-2018, era tener 325 “rapis” y material de difusión en 30 lenguas. Un esfuerzo loable, pero aún insuficiente para la cantidad de familias beneficiarias indígenas de Prospera.

RETOS ACTUALES DE PROSPERA EN EL CAMPO DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA

Cuando en 2008 realizamos la evaluación de largo plazo en zonas rurales y presentamos nuestros resultados, recibimos el comentario de que, en realidad, diez años no eran

[257] Datos proporcionados por servidores públicos del programa en las entrevistas en profundidad.

suficientes para hablar del impacto de largo plazo (Iliana Yaschine, comunicación personal). El verdadero análisis de largo plazo, nos dijo, sería el que se realizara con los niños que fueron gestados en el seno de un hogar ya beneficiario, aquellos que desde el vientre materno recibieron los apoyos del programa, y que habían transcurrido la infancia y juventud beneficiándose de sus acciones. En ese momento diez años era el máximo periodo de exposición y nuestros sujetos de estudio, ciertamente, no habían sido gestados en el vientre de una madre beneficiaria, sino que tenían ocho o nueve años al momento de la incorporación del hogar. Prospera celebra su vigésimo aniversario con una evaluación mucho más cercana al largo plazo ideal de Yaschine. Todos los interesados en las políticas públicas, en los programas sociales y en las tareas de evaluación tenemos enormes expectativas e interés en conocer cuál ha sido el impacto en los hogares y en los individuos después de veinte años de exposición al "tratamiento". Tenemos conocimiento, sin embargo, de que en esta ocasión tan esperada y especial, la evaluación cualitativa no ha sido considerada.

Los principales retos de Prospera en materia de esta especial evaluación son, en nuestra opinión, dos: el reto de contar con contrafactuales en un contexto –el rural, donde el programa empezó a operar con los hogares seleccionados en la primera etapa de incorporación– en el que ya es muy complicado encontrar hogares no beneficiarios; y el reto de localizar a los sujetos de análisis: los jóvenes que han transitado a lo largo de veinte años como becarios del programa y forman parte de hogares beneficiarios.

Ni buscando por debajo de las piedras

Hace diez años, en el marco de la evaluación cualitativa de largo plazo en zonas rurales, enfrentamos muchos problemas para encontrar a los hogares no beneficiarios de las mismas características que los hogares beneficiarios, en particular en Oaxaca y Chiapas, donde, por distintas razones, se han llevado a cabo incorporaciones casi universales. Por supuesto que existían hogares no beneficiarios, pero se trataba de personas bastante más acomodadas económicamente que los beneficiarios. Por lo tanto, no servían a las necesidades de la investigación.

Los miembros de los equipos encargados del trabajo de campo en estos estados afirmaban que ni buscando por debajo de las piedras lograban hallar hogares no beneficiarios (al igual que hogares no indígenas). La solución fue recurrir, siempre tratando de respetar la noción de la maximización de la varianza entre las variables, a hogares que habían sido beneficiarios sólo unos meses o un par de años y después habían sido dados de baja, o bien, hogares que muy recientemente habían sido incorporados y, por lo tanto, contaban con una historia muy corta como para acumular ventajas.[258]

[258] Con los hogares no indígenas tuvimos que recurrir a una estrategia similar. En las regiones estudiadas prácticamente toda la población es indígena por lo que tuvimos que completar la muestra mediante la selección de algunos hogares en los que la madre era mestiza (lo más cercano a los hogares no indígenas).

Ahora bien, estas decisiones, de manera forzosa, se realizaron en campo por lo que fue extremadamente importante contar con la colaboración de investigadores de campo, no encuestadores, con formación antropológica y hábiles en el método etnográfico. Además, los investigadores de campo habían pasado por una inmersión intensiva en el proyecto de investigación, las preguntas, los objetivos y la estrategia metodológica. Ellos estaban al tanto de la importancia de la muestra analítica y la trascendencia del contrafactual. En otras palabras, todos ellos sabían que tenían que encontrar auténticos pares y no sólo casos de hogares para llenar los huecos –aunque no fueran comparables–. El programa en esta evaluación a veinte años tendrá que asegurar la construcción de una muestra en la que los grupos de comparación hayan sido definidos mediante una metodología prístina. También tendrá que asegurar que quienes apliquen el cuestionario sean personas capaces de tomar decisiones correctas.

Rudos vs. técnicos

El título de este apartado alude a la discusión sobre los resultados disímbolos de los análisis sobre impacto laboral que, en 2008, efectuaron Freije y Rodríguez (cuanti-) y González de la Rocha (cuali-). Los primeros, en el relato de esta discusión, son los técnicos, y la segunda es la ruda. Freije y Rodríguez (2008), aunque emplearon la jerarquía ocupacional diseñada por González de la Rocha (una jerarquía ocupacional construida a la luz de nociones *emic* de trabajo y ocupaciones), arribaron a conclusiones opuestas por completo a los hallazgos de González de la Rocha. Esta última afirma que, además del notable impacto en la educación, se observaba una concentración de casos de jóvenes beneficiarios de entre 15 y 25 años en los estratos ocupacionales medios; es decir, los jóvenes de ambos sexos que habían sido expuestos al programa durante diez años ya no trabajaban, como sí lo hacían sus pares no beneficiarios, como jornaleros agrícolas o en otras ocupaciones tradicionales que el campo mexicano ofrece a su población más desfavorecida. En cambio, se estaban desempeñando como empleados en empresas de servicios en las cabeceras municipales o en las capitales de los estados. Muchos estudiaban una carrera universitaria fuera de la región; esto es, no estaban en sus localidades de origen.

Al final de la evaluación, cuando nuestros resultados se hicieron públicos, la prensa andaba en busca de “la nota”. Querían destacar que Oportunidades producía un éxodo de los jóvenes más preparados fuera de sus regiones. Denisse Mearker transmitió un programa especial de *En Punto* basado en nuestros hallazgos y González de la Rocha, en calidad de coordinadora de la evaluación fue entrevistada por diversos medios de comunicación. Efectivamente, los jóvenes de ambos sexos que alcanzaban niveles educativos muy por encima de sus pares no beneficiarios, y muy por encima de sus propios progenitores, no encontraban opciones en sus pueblos y habían emigrado. Nuestros equipos de antropólogos lograron ubicarlos gracias a la permanencia a lo largo de tres meses ininterrumpidos en las microrregiones.

En ese tiempo sucedieron muchos eventos. Hubo personas que murieron, otras nacieron y otras más se casaron. Hubo fiestas patronales y otras festividades del calendario cívico-religioso. En muchas de ellas, el antropólogo estuvo presente para registrar su dinámica y

acompañar a sus sujetos de estudio que ya se habían convertido en personas de confianza. La asistencia a este tipo de actos fue reveladora. Se observaron las relaciones sociales en el estado más "puro" posible (sin la interferencia de un entrevistador). Fue ahí donde ubicamos a los "hijos ausentes", a los jóvenes que formaban parte de nuestra muestra de hogares y que ya no estaban en las localidades, pero no querían perderse la fiesta del santo patrono, o se habían visto obligados a asistir al velorio de un pariente.

Freije y Rodríguez-Oreggia (2008) no tuvieron la misma suerte que los rudos. La encuesta que derivó en su análisis no tenía la información de este tipo de individuos y, por lo tanto, los autores destacaron que, después de diez años de operación, el programa no había producido impactos laborales. Solo queda afirmar que, sin una evaluación con enfoque etnográfico, los análisis de los veinte años difícilmente contarán con fundamentos confiables para hablar de impacto.

CONCLUSIONES

Las evaluaciones etnográficas fueron extremadamente exitosas en dos distintos planos. En primer lugar, constituyeron el medio para ahondar en el conocimiento de la pobreza en México, los factores de vulnerabilidad social, las estrategias de reproducción familiar y las respuestas domésticas y familiares al cambio social y económico a partir de que el programa fue creado en 1997. En segundo lugar, las evaluaciones etnográficas fueron escuchadas, a pesar de contener una buena dosis de señalamientos críticos, por quienes tenían la responsabilidad de diseñar nuevos componentes e instrumentarlos.

La incidencia que las evaluaciones etnográficas de 2000 a 2008 tuvieron no hubiera sido posible sin dos ingredientes fundamentales: a) la apertura e inteligencia de los funcionarios que en esos años estuvieron al frente del programa –como coordinadores nacionales y como directores generales de evaluación y planeación–, su disponibilidad para el diálogo y el deseo, sobre todo, de mejorar lo mucho que se tenía que mejorar (como en todo programa siempre hay mucho que pulir y perfeccionar); y b) el rigor y la calidad de las evaluaciones. Si las evaluaciones etnográficas de Escobar y González de la Rocha no hubieran estado cimentadas en una estrategia metodológica sólida, los estudios no habrían pasado de ser unas "interesantes anécdotas" y "relatos curiosos".

Desde las evaluaciones realizadas al inicio, en 1999 y 2000, y con mucha más soltura y fortaleza durante las evaluaciones subsecuentes, hubo siempre un esfuerzo de no simplemente "recolectar historias" en nuestras investigaciones de terreno, sino cuidar cada decisión y cada paso que concierne al método de investigación. Como Rubalcava (2008) plantea, la metodología no es una lista de reglas, sino un acervo de principios. Sin estos cuidados, los resultados de las evaluaciones etnográficas no habrían sido tomados en cuenta o su incidencia habría sido menor.

Diseño y fortalecimiento programático basado en evidencia: el caso de nutrición en el programa Progresa-Oportunidades-Prospera

Lynnette M. Neufeld

Semblanza de la autora:
Lynnette M. Neufeld es doctora en Nutrición Internacional por la Universidad de Cornell. Es directora de Monitoreo, Aprendizaje e Investigación en Global Alliance for Improved Nutrition. Lideró las evaluaciones sobre nutrición y alimentación al programa Oportunidades de 2001 a 2009. Ha participado periódicamente en los ejercicios de evaluación desde entonces hasta la fecha.

Citación sugerida:
Neufeld, Lynnette M. (2019). Diseño y fortalecimiento programático basado en evidencia: el caso de nutrición en el programa Progresa-Oportunidades-Prospera. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivos resumir la evidencia sobre el impacto del programa Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) en el estado de nutrición de la población beneficiaria; exponer las modificaciones al programa realizadas con base en la evidencia; recopilar las opiniones y reflexiones de actores clave sobre estos mismos aspectos; y exponer una serie de conclusiones y recomendaciones al POP. Para cumplirlos, se realizó una extensa revisión de literatura, así como entrevistas con diversos actores clave involucrados en el programa o sus evaluaciones. De acuerdo con evidencia de alta calidad, el POP ha incidido en algunos indicadores del estado de nutrición de la población beneficiaria, específicamente en la talla y, en menor grado, en la disminución de la anemia en niños. El POP cuenta con abundante información sobre los problemas nutricionales persistentes en la población beneficiaria, sus determinantes y las oportunidades para su mejora.

El enfoque en mujeres embarazadas y niños menores de cinco años sigue siendo relevante; igualmente, las acciones de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN), desarrolladas con base en evidencia y comprobadas a pequeña escala, tienen alto potencial para aumentar los resultados nutricionales. Sin embargo, se requieren varias acciones para reforzar la EsIAN, en particular en cuanto a la capacitación del personal de salud, y la adecuación de los mensajes y medios para llegar a la población indígena. La experiencia de la EsIAN resalta también la importancia de la investigación formativa y su implementación para la mejora continua, basada en evidencia. Más allá de las acciones de la EsIAN, el POP está subutilizado como mecanismo para mejorar dos situaciones relacionadas con la nutrición: la baja práctica de lactancia materna exclusiva y continuada, y la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad.

A diferencia de la talla baja de los niños, estas problemáticas no están concentradas en la población beneficiaria del POP. Sin embargo, este presenta una oportunidad importante de atención a esas problemáticas por su hincapié en estrategias para el cambio de comportamiento, y el potencial de ligar los cambios promovidos más directamente con las corresponsabilidades. El POP refleja una inversión relevante de recursos nacionales y atiende a más de una cuarta parte de la población del país, lo que implica que las mejoras en los indicadores de nutrición de la población beneficiaria resultarán en mejoras en los indicadores nacionales. Eso crea una oportunidad para que el programa tenga un rol de abogacía para políticas y agendas de acción coordinadas e integradas de instituciones gubernamentales para enfrentar los retos pendientes.

Finalmente, los estudios de nutrición han documentado la necesidad de adaptar acciones y mensajes de comunicación al contexto étnico y lingüístico de la población indígena. La persistencia de las inequidades en indicadores de nutrición en la población aislada y grupos indígenas resalta, como prioridad inmediata, la necesidad de ajustar y contextualizar las acciones del POP.

ANTECEDENTES

La nutrición, en particular durante los primeros mil días de vida –de la concepción hasta los dos años–, juega un rol fundamental en el desarrollo del capital humano (Black, et.al., 2008; Bhutta, et.al., 2013). Las mujeres bien nutridas durante su embarazo tienen mejores resultados de este (peso al nacer y duración del embarazo), así como mejor calidad y cantidad de leche durante el periodo de lactancia (Bhutta, et. al, 2013). Continuar con una buena nutrición durante la primera infancia y niñez, a su vez, permite que el individuo pueda alcanzar su potencial genético de crecimiento y desarrollo. Estudios llevados a cabo en América Latina y otras regiones del mundo han demostrado que eso se traduce en una mejor capacidad física de trabajo y mejores oportunidades de empleo e ingreso en la vida adulta (Martorell, 2017; Adair, et.al., 2013).

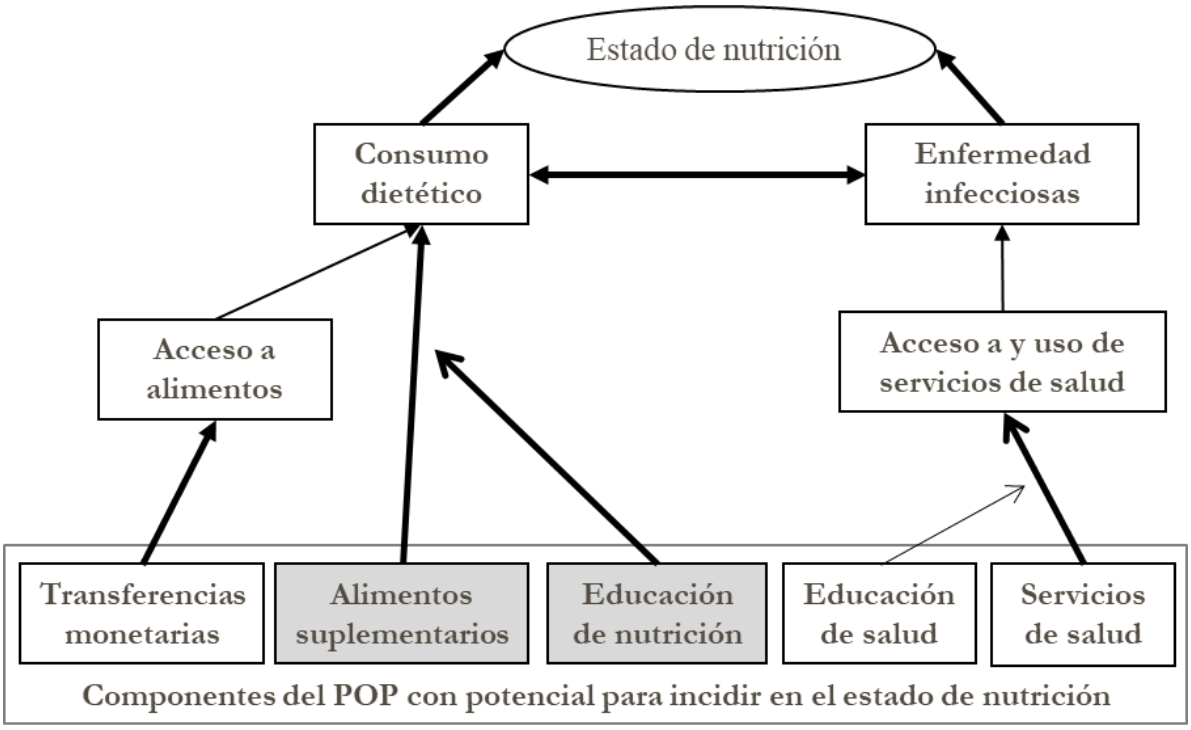
La atención en la importancia de los mil primeros días de vida ha ganado más atención en la última década en el campo de programas de salud y desarrollo. En México, su reconocimiento tuvo un papel central en el diseño original del POP desde su inicio.

Las rutas críticas del POP para incidir en el estado de nutrición

La nutrición durante el embarazo y en los primeros años de vida es uno de los pilares centrales del POP desde su diseño original, en específico la provisión de alimentos fortificados. Los productos distribuidos originalmente para mujeres durante el embarazo (Nutrivida) y para niños (Nutrisano, de seis a 24 meses y de dos a cuatro años para los niños que tienen bajo peso para su edad) fueron elaborados con los últimos conocimientos de la época para aumentar su potencial de impacto. Diversos estudios habían comprobado la eficacia de productos similares para mejorar el crecimiento del feto y del niño, y reducir la prevalencia de anemia entre otros desenlaces nutricionales (Habicht, Martorell & Rivera, 1995). Los productos fueron fortificados con los micronutrimentos que son, en general, más deficientes en México (Rivera, Sotres-Álvarez, Habicht, Shamah & Villalpando, 2004); se diseñaron como productos de preparación instantánea, ya que la evidencia mostró que hay mayor aceptación de alimentos especiales cuando estos no requieren de cocción. Como parte de las pláticas (una de las corresponsabilidades del POP) se incluyó una orientación para promover la aceptación y uso apropiado de los productos.

Aunque los alimentos fortificados podrían ser considerados como el “componente de nutrición” del POP, otros componentes del programa también tienen potencial para incidir en el estado de nutrición de mujeres y niños. Específicamente, las transferencias monetarias podrían aumentar el acceso a alimentos y por esta vía, la adecuación del consumo dietético. Al mismo tiempo, las corresponsabilidades del programa aseguraron el cuidado para la mujer durante el embarazo a través de revisiones prenatales, y del niño durante los primeros dos años de vida, incluyendo el monitoreo de crecimiento y vacunación. Las revisiones tienen relevancia para la nutrición debido a que las enfermedades infecciosas son una de las causas directas de la mala nutrición. En la fFigura 0-1 se ilustran las rutas críticas de los componentes del POP de acuerdo con su diseño original para incidir en el estado de nutrición.

Figura 0-1. Ruta crítica de los componentes del programa POP según su diseño original y la evidencia actual sobre su potencial para mejorar el estado de nutrición*



Fuente: Elaborado con base en el marco conceptual de los determinantes de la desnutrición (UNICEF, 1998).
* Los componentes específicos de nutrición en el POP se encuentran en cuadros sombreados. Las líneas finas indican evidencia mixta o mínima en 1997; las líneas negras, evidencia fuerte.

Marco conceptual de la evaluación en nutrición

Además de su diseño basado en evidencia científica, una de las grandes fortalezas del POP es la evaluación continua a la que ha sido sujeto. La evaluación de impacto sumativa es un insumo para la toma de decisiones relacionadas con la continuidad y expansión de los programas, así como para la rendición de cuentas de recursos públicos (Habicht, Victoria, & Vaughan, 1999). El grado de confianza del impacto sobre los resultados evaluados del programa depende del diseño de la evaluación. Habicht y otros autores (1999) clasifican las evaluaciones de acuerdo con su diseño en evaluaciones de probabilidad, en las que hay una probabilidad conocida de que los hallazgos de deban al sesgo o externalidades no controladas (i.e., ensayos aleatorizados). En las evaluaciones de plausibilidad, el riesgo de que factores externos al programa causen el efecto observado es minimizado con la inclusión de un grupo control y análisis con métodos aptos para estudios controlados no aleatorizados. Por su parte, las evaluaciones de adecuación comparan hallazgos encontrados con los objetivos u otros criterios para valorar el progreso del programa. Las evaluaciones de impacto del POP en materia de nutrición en diferentes etapas y zonas del país han tenido diseños de probabilidad, plausibilidad y adecuación.

Otro uso esencial de las evaluaciones es formativo; define preguntas de evaluación y métodos correspondientes específicamente para informar potenciales modificaciones para fortalecer el diseño o la implementación del programa (Habicht, Victora & Vaughan, 1999). Para este objetivo, el uso de evaluación basada en teoría aumenta la utilidad de la información (White, 2009); parte de una clara articulación de la ruta crítica del programa y genera evidencia que permite valorar el potencial para tener impacto y los supuestos explícitos e implícitos que lo fundamentan (Neufeld & Friesen, 2018). En este contexto, la interacción continua con los responsables del programa en la definición de las prioridades e interpretación de los hallazgos incrementa su potencial de ser considerada en la toma de decisiones (Habicht, Martorell & Rivera, 1995; White, 2009).

La visión de conjunto de las evaluaciones sobre los diversos componentes y etapas del POP se presenta en otro capítulo de este mismo libro (Gutiérrez y Hernández). Este capítulo se enfoca en las actividades de evaluación relacionadas con la nutrición, que incluyen tanto la evidencia como la influencia de esta en la toma de decisiones en torno al diseño y la implementación del programa. El capítulo busca responder a tres objetivos. Primero, de forma resumida, describir la evidencia sobre el impacto del POP en el estado de nutrición de la población, con evidencia proveniente de las evaluaciones sumativas; segundo, presentar las evaluaciones formativas llevadas a cabo específicamente para informar aspectos de diseño e implementación del POP y describir la evolución de los cambios en el programa efectuados con base en esta evidencia; y, finalmente, recopilar y resumir reflexiones de actores clave sobre la experiencia de evaluación en el POP, el uso de esta evidencia en la toma de decisiones, los principales logros, y las áreas para mejorar el componente nutricional del POP. A partir de lo anterior, se expone una serie de conclusiones y retos al futuro para que el POP obtenga resultados óptimos en materia de nutrición.

METODOLOGÍA

La metodología para este capítulo incluye una revisión extensiva de literatura publicada en artículos científicos y reportes, así como información que proviene de entrevistas semiestructuradas aplicadas a informantes clave, y la experiencia personal con la evaluación de la autora. Con base en lo anterior, se hacen conclusiones sobre los éxitos y retos que aún enfrenta el POP en materia de nutrición.

Evaluación de impacto en el estado de nutrición

Para resumir la evidencia sobre el impacto del POP en el estado de nutrición de la población beneficiaria (objetivo 1), las principales fuentes de información son los reportes y artículos científicos generados de las evaluaciones de impacto comisionadas por el programa. Eso se complementa con evidencia generada como parte de las encuestas nacionales de Salud y Nutrición (ENSANUT), las cuales incluyeron una submuestra propositiva de beneficiarios (Olaiz, et.al. , 2006; Gutiérrez, et.al., 2012; Shamah, et.al., 2017). La revisión de las evaluaciones de impacto comisionadas por el programa y las encuestas nacionales es exhaustiva, e incluye toda la información disponible. Los reportes y artículos científicos fueron encontrados por el sitio web de evaluación del POP, los documentos recopilados por

el CONEVAL como parte de las actividades de este mismo libro, y los archivos personales del autor; se verificó con los encargados de las evaluaciones que los documentos estuvieran completos.

Evaluaciones formativas para informar cambios en el diseño o implementación del POP

La mayoría de la evidencia generada para responder al segundo objetivo proviene de una serie de estudios desarrollados como una colaboración entre el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Unidad de Evaluación de la Coordinación Nacional del POP y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) de la Secretaría de Salud. Se presenta la información de esta serie de estudios como un breve relato cronológico que describe los estudios y factores que los motivaron y sus hallazgos principales; finalmente, se hace un resumen de las modificaciones de diseño e implementación que han sido llevados a cabo con base en esta evidencia. La revisión de estos estudios también se considera exhaustiva, porque cuenta, como ya se señaló, con los reportes y artículos científicos del sitio web de evaluación del POP, los documentos recopilados por el CONEVAL para este libro y los archivos personales de la autora.

Para el segundo objetivo, se hace referencia también a varios estudios llevados a cabo con la población beneficiaria del POP por investigadores nacionales e internacionales, con recolección de datos primarios y análisis de bases públicas. Estos estudios fueron diseñados e implementados a iniciativa de los investigadores con o sin el conocimiento o colaboración directa con la unidad de evaluación del POP o la CNPSS. Los artículos científicos correspondientes fueron identificados a través de una búsqueda extensiva de literatura en PubMed y Google Scholar. Finalmente, se hace referencia a algunos estudios en proceso o de compleción reciente (sin contar con reportes públicos a la fecha) comisionados por o realizados en colaboración con el POP y la CNPSS, los cuales fueron identificados por informantes. Para estos últimos, se señalan los detalles proporcionados por los informantes clave (narrativo y presentaciones de metodología, reportes preliminares, etcétera, entregados por ellos mismos).

Metodología utilizada para recopilar opiniones y perspectivas sobre el POP y su evaluación y para la formulación de conclusiones y recomendaciones

Para el tercer objetivo, se resumen las opiniones y perspectivas de los informantes clave. Las entrevistas semiestructuradas sirven para recopilar opiniones sobre la relevancia y exhaustividad en temas relevantes; la calidad de los estudios; la relación entre los evaluadores y los distintos implementadores del programa (incluyendo el POP y las áreas principales de la Secretaría de Salud); el grado que la evidencia generada en los estudios ha influida en el diseño e implementación del POP; y otros elementos de política pública relevantes en México.

Los informantes fueron seleccionados por su trabajo (actual o pasado) en el programa o por los servicios relacionados con la Secretaría de Salud, investigadores del INSP involucrados en los estudios, e investigadores de otras instituciones en México

recomendados durante las entrevistas. Las entrevistas se llevaron a cabo por vía telefónica, con una duración de entre 30 a 60 minutos. Se presenta la información recopilada tal como fue reportada por los entrevistados sin incluir las perspectivas y opiniones de la autora en esta sección.

Con base en todo lo anterior, se exponen las reflexiones de la autora sobre los hallazgos, logros y retos futuros para alcanzar resultados óptimos del programa en el contexto actual de la nutrición en México. Para ello, se hace referencia a literatura publicada sobre el estado de nutrición en México (i.e., más allá de las evaluaciones del POP y estudios revisados) y la experiencia de programas en materia de nutrición en otros países en casos relevantes.

RESULTADOS

Evidencia del impacto del POP en el estado de nutrición

Evidencia proveniente de las evaluaciones de impacto en zonas rurales (1998-2002) y urbanas (2002-2004)

Las evaluaciones de impacto se han enfocado ante todo en el estado de nutrición de niños menores de cinco años, incluyendo, en algunos casos, indicadores del estado de nutrición de sus madres. Este enfoque se considera apropiado por dos razones. Primero, las acciones del POP fueron diseñadas de manera específica para incidir en el estado de nutrición de este grupo. Segundo, aunque las acciones también se dirigen a mujeres embarazadas, la medición de impactos en el embarazo requiere un seguimiento de cohorte continúo debido a la relativa corta duración del embarazo y las diferencias normales esperadas en indicadores nutricionales (por ejemplo, peso, anemia) en el embarazo. La inclusión de mujeres, madres de niños menores de cinco años, sirve como el mejor proxy posible para evaluar impactos en mujeres con un diseño de encuestas.

El diseño de las evaluaciones de impacto ha sido fuerte para poder realizar inferencias de relaciones causales entre los cambios observados y el POP tanto en zonas rurales (diseño de probabilidad) como en zonas urbanas (diseño de plausibilidad) (Cuadro 0-1). El efecto del POP en la talla para la edad del niño ha sido documentado con amplitud. En zonas rurales, un impacto positivo en talla fue reportado por tres autores independientes, quienes utilizaron distintas metodologías de análisis (Rivera, Sotres-Álvarez, Habicht, Shamah & Villalpando, 2004; Gertler, 2004; Behrman & Hoddinott, 2005). La magnitud de impacto (1-2 cm de diferencia en un periodo de alrededor de 18 meses de exposición diferencial al programa) es modesta comparada con el rezago en talla, pero es significativa en términos estadísticos y biológicamente relevante. Existe evidencia que el impacto en talla persiste a más largo plazo en zonas rurales (Fernand, Gertler & Neufeld, 2009) y un análisis que explora la asociación entre el estado de nutrición de niños y las transferencias monetarias recibidas del programa (Fernald, Gertler & Neufeld, 2008) en zonas rurales encontró una asociación positiva entre el monto de transferencias recibidas y la talla de los niños. También se documentó un impacto positivo en talla en zonas urbanas (Leroy, et.al., 2008), pero solo en niños menores de seis meses al inicio del periodo de seguimiento.

Cuadro 0-1. Resumen de diseño y hallazgos de las evaluaciones de impacto del POP en el estado de nutrición de niños en zonas rurales y urbanas

Año(s) de encuesta(s)	Diseño*, métodos, muestras	Hallazgos principales	Referencias clave nutrición
1998, 1999, 2000, 2002, 2007	Probabilidad; rural; cortes transversales de niños menores de cinco años; análisis por doble diferencia	Aumento en talla para la edad y peso para la talla. Diferencia persiste en 2007 únicamente en niños de madres sin educación formal	Gertler y Boyce, 2001; Gertler, 2004; Behrman y Hoddinott, 2005; Behreman y otros, 2008; Fernald y otros, 2009
1999, 2000, 2001	Probabilidad; rural; cohorte longitudinal de niños de 0 a 24 meses en la línea basal; análisis estratificado por edad en basal y nivel económico	Sin impacto global. Impacto en talla (~1 cm) en niños beneficiarios <6 meses en basal y los niños en niños de familiar de menor nivel económico	Rivera y otros, 2004
2002, 2004	Plausibilidad; urbano; cohorte longitudinal de niños de 0 a 24 meses en la línea basal; apareamiento por puntaje de propensión, estratificado por edad en basal y nivel económico	Sin impacto global. Impacto en talla (~1.5 cm) y peso (0.76 kg) en niños beneficiarios <6 meses en basal; tendencia hacia mayor aumento en talla en niños de familiar de menor nivel económico	Leroy y otros, 2008
2007	Plausibilidad; rural; asociación entre transferencias recibidas por parte del programa y peso y talla de niños; modelaje por ecuaciones estructurales	Asociación positiva entre el nivel de transferencias recibidas y el aumento en talla de niños	Fernald y otros, 2008

Fuente: Elaboración propia.
*Se clasifican las evaluaciones de impacto de acuerdo con Habicht, Victoria y Vaughan (1999). Un diseño de probabilidad implica asignación aleatoria de intervención y control (en este caso a nivel comunitario); plausibilidad incluye un grupo de control o comparativo sin asignación aleatoria.

Como es de esperarse, por la importancia de los primeros mil días, el impacto tanto en zonas rurales como urbanas es mayor entre más pronto en la vida se exponga al POP. Tanto en zonas rurales como urbanas, el impacto en talla de los niños es más consistente cuando los niños tenían menos de seis meses de edad al inicio de la evaluación. Se ha documentado que el impacto es mayor en niños de familias de menores recursos económicos (Rivera, Sotres-Álvarez, Habicht, Shamah & Villalpando, 2004; Leroy, et.al., 2008) o con menor educación de la madre (Fernand, Gertler & Neufeld, 2009). Cabe mencionar que las evaluaciones de impacto no fueron diseñadas para medir impactos nutricionales en población indígena específicamente.

Como parte de la evaluación en zonas rurales y urbanas, se identificó un aumento en el peso para la talla de los niños (Rivera, Sotres-Álvarez, Habicht, Shamah & Villalpando, 2004; Leroy, et.al., 2008). Las evaluaciones también midieron el impacto en la prevalencia de anemia y encontraron un efecto modesto en zonas rurales después de un año de intervención (Rivera, Sotres-Álvarez, Habicht, Shamah & Villalpando, 2004).

En mujeres, madres de niños menores de cinco años, no se encontró impacto significativo en la prevalencia de anemia. Los hallazgos sobre cambio en el peso son mixtos: un estudio sugiere un impacto positivo (i.e., menor índice de masa corporal en beneficiarios (Fernald, Gertler & Hou, 2008), y otro uno negativo (i.e., riesgo de aumento en peso (Neufeld, et.al., 2008a). Con las cifras tan altas de sobrepeso y obesidad en México, incluyendo la población beneficiaria, tanto en adultos como en niños cualquier aumento en peso podría indicar un riesgo para la salud.

Como parte de las encuestas de seguimiento de la evaluación de impacto en zonas rurales en 2004 y 2007 (Neufeld, et.al., 2005b, 2005c, 2008b) y en urbanas en 2006 y 2008 (Neufeld, et.al., 2006, 2008a), se realizó un diagnóstico del estado de nutrición de niños. En ambos contextos se confirmó la alta prevalencia de talla baja y anemia; la baja prevalencia de desnutrición aguda (bajo peso para la talla) en niños; y la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad y anemia en mujeres. En zonas rurales, particularmente, se observó gran diferencia en la prevalencia de talla baja en niños entre entidades federativas; la más alta correspondió a los estados del sur (Neufeld, García, Fernández-Gaxiola & Rivera, 2008a); este es un hallazgo consistente con los datos de la población general de las ENSANUT (Rivera, Cuevas, González de Cosío, Shamah & García-Feregrino, 2013). Al mismo tiempo, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en población beneficiaria es alta en niños y mujeres, similar a las tendencias nacionales (Shamah, et.al., 2017).

Interpretación de los hallazgos de las evaluaciones de impacto y acciones tomadas en el POP con base en esta evidencia

La dificultad para documentar impactos en el crecimiento de los niños como resultado de programas públicos ha sido ampliamente estudiada (ver, por ejemplo, Perumal, Bassani & Roth, 2018). Ello se debe a la multicausalidad del retraso en crecimiento, la relativa corta exposición a programas, en particular ciclos de evaluación en relación con la larga trayectoria de crecimiento, y las complejidades de evaluación rigurosa de programas públicos y la pérdida de contrafactuales cuando estos se implementan a escala. En este contexto, la evidencia robusta de las evaluaciones de impacto del POP en zonas rurales y urbanas fue de suma importancia para justificar la continuidad del programa y su expansión al ámbito nacional, además de ser una contribución fundamental para la evidencia global sobre programas efectivos para mejorar el crecimiento. La expansión de cobertura ha limitado el potencial de continuar con la generación de evidencia robusta de impacto ante la falta de un contrafactual apropiado.

Considerando la evidencia de impactos positivos del POP en la nutrición de los niños, la reorientación de las evaluaciones hacia evaluaciones formativas diseñadas para informar mejoras en el diseño e implementación es altamente justificada. Al mismo tiempo, las

ENSANUT y la inclusión de una submuestra representativa de hogares beneficiarios sirve como evaluación de adecuación, en especial para documentar y valorar las tendencias de cambio en el estado de nutrición en población beneficiaria.

Tendencias en el estado de nutrición de niños beneficiarios del POP

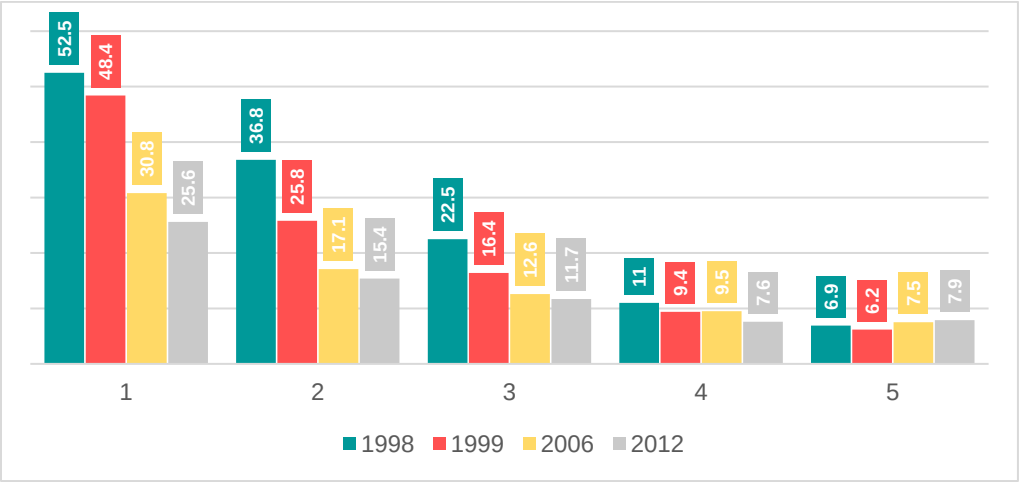
Las ENSANUT ilustran una tendencia de descenso en la prevalencia de talla baja en niños de familias de bajos recursos económicos, en los que la cobertura del POP es alta (ver gGráfica 0-1-a) (Rivera, Cuevas, González de Cosío, Shamah & García-Feregrino, 2013). Entre 1999 y 2006 se observó un gran descenso en la prevalencia de talla baja en niños en el quintil más pobre, del cual la mayoría estaba adscrita al POP. Esta tendencia continuó con magnitud más modesta entre 2006 y 2012.

Estas tendencias sugieren la continuidad del impacto documentado en las evaluaciones de impacto. Aunque las encuestas no cuentan con una muestra representativa de población indígena beneficiaria del POP, la gráfica resalta la enorme brecha en talla baja entre la población indígena y la no indígena en México (ver Gráfica 0-1-b) y el poco progreso en esta desde 2006. Las encuestas ilustran que es poco probable que el POP haya tenido impacto importante en otros indicadores del estado de nutrición, incluyendo la anemia, el sobrepeso y la obesidad en niños o mujeres.

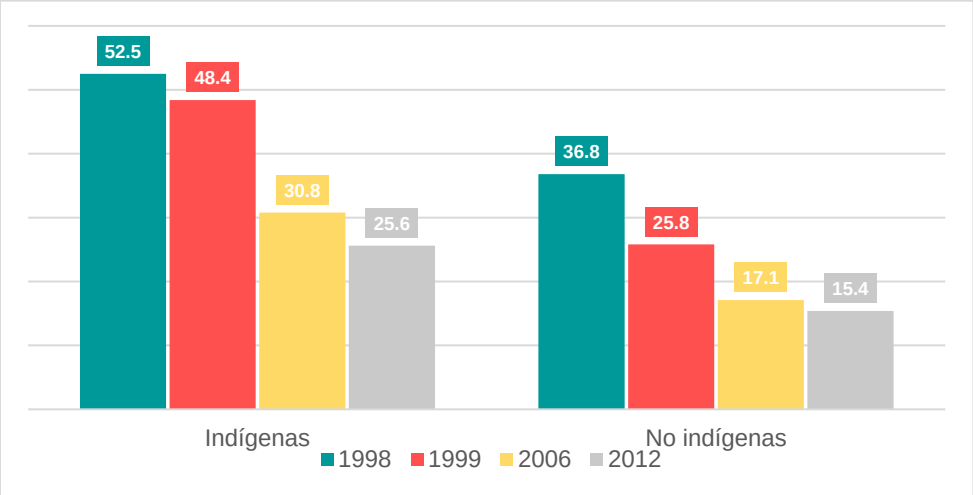
Cabe mencionar que la ENSANUT de medio camino de 2016 fue realizada con una muestra distinta, lo cual limita su comparabilidad con las encuestas previas; por ello, no se presentan los hallazgos en esta figura. La ENSANUT 2018 será de suma importancia para determinar si se ha logrado aumentar el descenso en la prevalencia de talla baja y en otros indicadores, como la anemia y el peso.

Gráfica 0-1. Prevalencia de talla baja con datos de cuatro encuestas nacionales de salud en México, por quintil de bienestar económico (a) y en población indígena y no indígena (b)

(a)



(b)



Fuente: Elaboradas con base en Rivera y otros (2013).

Evidencia generada de evaluaciones formativas realizadas para informar aspectos del diseño y la implementación del POP y cambios en el programa efectuados con base en esta evidencia

La documentación del estado de nutrición en la población y las tendencias de su descenso llevó a la conclusión de que, a pesar del impacto positivo del programa en el estado de nutrición, la magnitud de impacto fue menor de lo esperado, dado el diseño del programa. Esta conclusión, en cierta medida, fue por juicio de expertos, ante la falta de ejemplos de programas similares. Sin embargo, en estudios controlados, productos similares a Nutrisano habían resultado en mejoras en crecimiento de magnitud más grande que lo observado en las evaluaciones (ver, por ejemplo, Habicht, Martorell & Rivera, 1995).

Para entender y explorar los motivos, se volvió a la ruta crítica del POP (ver fFigura 0-1). Las dos determinantes directas del estado de nutrición de los niños son las enfermedades infecciosas frecuentes o severas y una dieta inadecuada. Por ende, el POP podría mejorar la nutrición a través de mejoras en el consumo dietético (debido a los alimentos fortificados y mejor dieta en el hogar) o menor frecuencia y severidad de enfermedades debido al conocimiento sobre el manejo de estos y uso de servicios de salud, incluyendo la vacunación.

Como parte de las evaluaciones de impacto, se documentó un aumento importante en el uso de servicios de salud y vacunación de los niños beneficiarios del POP y una reducción en los días enfermo (Gutiérrez, Bautista, Gertler, Henandez-Avila & Bertozzi, 2005; Bautista, et.al., 2008), lo cual podría haber contribuido al estado de nutrición de los niños. Sin embargo, la evaluación generó evidencia de importantes debilidades en la calidad de los servicios de salud (Gutiérrez et.al., 2008) que podría limitar el impacto, debido, por ejemplo, a la falta de monitoreo efectivo del crecimiento con consejos basados en sus resultados, entre otros temas. Por los conocimientos actuales en nutrición, se consideró primordial la mejora en el consumo dietético, tanto los alimentos fortificados –Nutrisano para niños y Nutrivida para mujeres– como las prácticas de lactancia y alimentación infantil y la dieta habitual en el hogar, para poder aumentar el impacto del POP en el estado de nutrición de las mujeres y los niños (Rivera, Sotres-Álvarez, Habicht, Shamah & Villalpando, 2004).

Eso motivó una serie de estudios desarrollados en colaboración entre la Unidad de Evaluación de la Coordinación Nacional del POP, la CNPSS y el INSP. Cada estudio tenía objetivos específicos y metodología correspondiente, todos diseñados para informar diversos aspectos de calidad, aceptación, cobertura, utilización de alimentos fortificados y la comunicación para la salud, y las barreras y oportunidades para aumentarlos; documentar la diversidad en estos dentro de distintos subgrupos poblacionales (rural/urbana; población indígena/no indígena); y probar posibles modificaciones en el diseño o la implementación del programa para aumentar el potencial de impacto. De acuerdo con la buena práctica en evaluación formativa (White, 2009), los estudios fueron guiados por la ruta crítica del POP e incluyeron indicadores intermedios (por ejemplo, cambios en alimentación). El Cuadro 0-2 contiene, de forma resumida, los objetivos y la metodología de los estudios realizados, las modificaciones del POP a partir de la evidencia generada en caso de que la hubiera, y las referencias a publicaciones correspondientes. A continuación, se presenta una breve visión conjunta de los hallazgos y se hace referencia a la ruta crítica del POP.

Cuadro 0-2. Resumen de los estudios realizados en colaboración con el POP y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública, 1997-2017

Nombre corto y año(s) de implementación	Objetivo principal	Metodología	Modificación en el POP (en caso de aplicar)	Referencias publicadas
Disponibilidad hierro 2003	Comparar la biodisponibilidad, eficacia, y aceptabilidad del tipo de hierro utilizado como fortificante en los alimentos suplementarios con otras formas de hierro	1. Ensayo clínico aleatorizado 2. Estudio de biodisponibilidad	1. Impacto y aceptación de alimentos fortificados distribuido por el programa comparado con jarabe 2. Tipo de hierro en suplementos cambiado por uno de mayor biodisponibilidad tomando en consideración su aceptación	1. INSP, 2002; Díaz García, 2006 2. Pérez-Expósito y otros, 2005; Morales y otros, 2008; Shamah-Levy y otros, 2008
Investigación formativa (suplementos) 2006	Estudiar a fondo la aceptación y utilización de los suplementos para niños y las barreras y oportunidades para estos	Estudio etnográfico (rural)	Diseño y piloteo de una campaña para el cambio de comportamiento, orientada a población indígena; adaptación de materiales de comunicación en lengua indígena	Bonvecchio y otros, 2007; Escalante-Izeta y otros, 2008
Patrón de uso de suplementos 2004	Documentar en detalle el patrón de alimentación del niño, incluyendo consumo de suplemento y consumo dietético a lo largo de un año	Estudio de cohorte (urbano)	Resultados en conjunto con información existente motivaron el estudio Eficacia de tres suplementos	Neufeld y otros, 2005a
Eficacia de tres suplementos 2005-2007	Comparar el impacto, aceptación y costo de los alimentos fortificados con dos alternativas para mujeres (pastillas y polvos de micronutrientes, PM) y niños (jarabe y PM)	Ensayo aleatorizado por conglomerados (urbano)	Modificación del esquema de suplementos en zonas urbanas y rurales como parte de la EsIAN	Young, y otros, 2010; López-Olmedo y otros, 2016; INSP, 2007
Investigación formativa (EsIAN) 2008-2009	Estudiar a fondo la aceptación de los nuevos suplementos para niños y mujeres, barreras y oportunidades y otros temas priorizados como parte de la EsIAN (i.e., uso de servicios de salud para control del embarazo y niñez; actividad física durante el embarazo, entre otros)	Estudio etnográfico	Diseño de la EsIAN, sus materiales y metodología para integración y capacitación dentro de los servicios de salud	Lozada-Tequeanes y otros, 2015; INSP, 2012

Nombre corto y año(s) de implementación	Objetivo principal	Metodología	Modificación en el POP (en caso de aplicar)	Referencias publicadas
Estimulación tempana (Consejo Nacional de Fomento Educativo, Conafe) 2008-2010	Estimar el impacto en crecimiento y desarrollo de agregar los beneficios del Programa de Educación Inicial del Conafe a los beneficios del POP	Ensayo aleatorizado (rural-indígena y no indígena)	Sin acción directa; factor contribuyente a la atención actual sobre desarrollo de niño	INSP, 2012b Fernald y otros, 2016; Kagawa y otros, 2017; Knauer y otros, 2017
Piloto EsIAN 2009-2010	Comprobar la viabilidad de implementación, aceptación e impacto en conocimientos y prácticas de proveedores de salud a escala piloto	Evaluación de procesos (urbano y rural)	Fortalecimiento de varios aspectos de la estrategia y decisión de implementar a escala nacional	INSP, 2012a
EsIAN expansión 2010-2016	Acompañar los servicios de salud en la capacitación necesaria para la implementación de la EsIAN a escala en zonas urbanas y rurales	Estudio etnográfico	La capacitación a escala presenta diversos retos para el sector salud, lo cual obligó a algunas modificaciones del plan original de capacitación	Bonvecchio y otros, 2013; INSP, 2016

Fuente: Elaboración propia.

Varios estudios documentaron la alta aceptación de los alimentos fortificados (Diaz, 2006; Neufeld, et.al., 2005a; Zarco, Mora, Pelcastre, Flores & Bronfman, 2006) y mejoras en el consumo dietético de nutrientes esenciales dentro del subgrupo de niños que reportaron consumirlos (Neufeld, et.al., 2005a; Ramírez-Silva, Rivera, Leroy & Neufeld, 2013) sin aumento similar en el caso de consumo de nutrientes en mujeres. Sin embargo, se identificaron varios factores que facilitaron y limitaron su consumo de acuerdo con las recomendaciones del programa en cantidad, frecuencia y forma de consumir, tanto en mujeres como en niños (ver Cuadro 0-3). En las mujeres se reportó un consumo muy bajo de Nutrivida, debido a la repartición con otros integrantes en la familia, en particular otros niños. De manera similar, la dotación de Nutrisano focalizado a un niño en el hogar tendía a ser preparado en forma líquida y compartido con todos los niños en el hogar (Bonvecchio, et.al., 2007; Neufeld, et.al., 2008b). Como parte de estos estudios, no se reportaron problemas importantes de abasto en los centros de distribución, con la falta de existencia en el hogar a causa de la repartición mencionada.

Cuadro 0-3. Factores identificados dentro de diversos estudios que facilitaron y limitaron el consumo de los alimentos fortificados proporcionados por el POP*

Factores que:	Niños	Mujeres
Facilitaron consumo		
- Aceptación del formato del producto (polvo instantáneo)	**X**	**X**

Factores que:	Niños	Mujeres
- Sabores y consistencia del producto	X	
Limitaron consumo		
- Falta de suplemento en el hogar	X	
- Preparación incorrecta (niños: en forma líquida)	X	
- Consumo por otros integrantes en el hogar	X	X
- Cansancio con los sabores		X

Fuente: Elaboración propia.
* Ver Cuadro 0-2 para la descripción de los estudios y referencias correspondientes.

El consumo adecuado de Nutrisano y Nutrivida, así como el motivo del porqué consumirlos y cómo prepararlos, era promovido en una sola sesión de las pláticas llevadas a cabo como parte de las corresponsabilidades del programa. Los estudios revelaron que los materiales y métodos de enseñanza de las pláticas no fueron aptos para la población y fueron poco efectivos para motivar el consumo de acuerdo con las recomendaciones. También se identificaron limitaciones de las pláticas en cuanto a su sensibilidad a diversidades culturales e idiomas en población rural y, en particular, en la población indígena (Bonvecchio, et.al., 2007).

Al mismo tiempo, otros temas críticos para la nutrición, incluyendo la promoción de la lactancia materna, las prácticas apropiadas de alimentación complementaria (más allá del consumo de Nutrisano), y las prácticas de alimentación saludable para mujeres en periodos de embarazo y lactancia, en especial en el contexto de la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad, estaban ausentes en el programa. Eso llevó al diseño de una campaña educativa que modificó tanto el contenido como la forma de interactuar durante las pláticas: de pláticas pasivas a talleres interactivos de enseñanza. De igual modo, se elaboraron materiales con imágenes y mensajes adaptados, con base en evidencia, a la población indígena. La campaña fue altamente eficaz para modificar varios de los comportamientos relacionados con el consumo adecuado de Nutrisano por parte de los niños (Bonvecchio, et.al., 2007). Como resultado, las pláticas fueron convertidas en talleres y los materiales adaptados, incluso los desarrollados para la población indígena fueron integrados para su utilización en el programa.

Uno de los hallazgos no esperados de los estudios fue la dificultad para lograr que Nutrisano fuera consumido únicamente por el niño de 6 a 24 meses, aun con las mejorías en los talleres. En los estudios etnográficos (Neufeld, et.al., 2005a; Bonvecchio, et.al., 2007) se documentó una resistencia por parte de las madres a modificar la práctica de compartirlo con otros niños, ya que percibían esta como una “leche” apta para todos. Se observó también en zonas urbanas un importante desplazamiento de alimentos habituales en la dieta de los niños al consumir el Nutrisano, sin contribución neta de energía o proteína a la dieta (Neufeld, et.al., 2005a). De esta forma, el Nutrisano contribuía de manera esencial micronutrimentos a la dieta del niño, algo que podría haberse logrado con productos de menor costo y quizá mayor potencial para lograr la focalización hacia los niños de 6 a 24 meses de edad.

Considerando estos hallazgos, se diseñó e implementó un ensayo aleatorizado por conglomerados para comparar el impacto en el crecimiento y anemia de dos alternativas a Nutrisano: un jarabe y un polvo de micronutrimentos múltiples que se agrega, una vez al día, a la porción de alimento que el niño se va a comer. En las mismas comunidades se realizó un ensayo aleatorizado para evaluar la eficacia en prevención y control de anemia en mujeres embarazadas comparando Nutrivida con tabletas y polvos con múltiples micronutrimentos. Los suplementos fueron diseñados específicamente para el estudio e incluían los mismos nutrimentos en forma y cantidad con los cuales fueron fortificados Nutrisano y Nutrivida, en ese orden. Se estudió la aceptación, el patrón de uso y los costos de estos, lo que permitió formular recomendaciones sobre la mejor alternativa, basada en el impacto, para ser focalizada en los individuos intencionados de acuerdo con las recomendaciones y los costos.

Los resultados de estos estudios generaron una serie de recomendaciones entregadas por los investigadores del INSP, simultáneamente, a la Coordinación Nacional del POP y a la CNPSS. Se recomendó desarrollar una estrategia integral para la nutrición que abarcara prácticas saludables de nutrición durante el embarazo y la lactancia en el contexto de la transición nutricional (la coexistencia de problemas de talla baja, anemia, etcétera, con sobrepeso y obesidad), que promoviera prácticas apropiadas de lactancia y alimentación complementaria, ya que el suplemento era solo un elemento de este; con esto se modificaría el esquema y tipo de suplementos. Para mujeres, se recomendó eliminar Nutrivida y cambiarlo por tabletas, y para niños, el uso de los polvos de micronutrientes.

Las recomendaciones fueron otorgadas a la organización Investigación en Salud y Demografía, SC (Insad), quienes en consulta con expertos nacionales propusieron el diseño final de la EsIAN, la cual abarca tres componentes:

- Un esquema diferenciado de suplementos para niños por zonas rurales y urbanas que reconoce que podrían existir diferencias en seguridad alimentaria entre ambos. En zonas urbanas se distribuyen únicamente los polvos de micronutrimentos y se extendió el periodo hasta cinco años con el reconocimiento de la alta prevalencia de anemia. En zonas rurales se distribuyen los polvos de micronutrimentos y también un alimento fortificado. Se diferenció el alimento fortificado para los niños de 6 a 11 meses (una papilla) y de 12 a 23 meses (una leche fortificada) para tratar de disminuir la repartición familiar.
- El equipamiento de las unidades de salud para poder atender de forma más apropiada el control de crecimiento y peso, y diagnóstico de anemia, así como equipos audiovisuales y electrónicos que facilitan capacitaciones y otras funciones de las unidades de salud.
- El desarrollo basado en evidencia e implementación de una campaña para el cambio de comportamiento relacionado con los distintos temas prioritarios de nutrición y la capacitación del personal de salud a todos los niveles relevantes para la implementación de la EsIAN. La estrategia fue probada a escala piloto con una evaluación de procesos para identificar potenciales dificultades y refinar el diseño y la implementación de acuerdo con los mismos procesos. La evaluación del piloto

mostró aumento en el conocimiento de los proveedores de salud en temas incluidos en el EsIAN, en particular la lactancia y la alimentación complementaria, que incluía el nuevo esquema de suplementos. Se observó una reducción importante en la prevalencia de anemia en niños menores de cinco años antes y después de la implementación de la EsIAN en zonas urbanas y rurales (INSP, 2012a). Cabe mencionar que se realizó como comparación pre- y pos- sin grupo de control, por lo cual no provee evidencia fuerte sobre el impacto de la EsIAN. Sin embargo, la magnitud de la reducción fue más grande que la esperada sin intervención, y sigue siendo significativa después del ajuste por potenciales factores confusores. Con base en estos resultados, la EsIAN ha sido aplicada a escala en todas las unidades de salud del primer nivel de atención en todas las entidades federativas del país.

En colaboración con varias instituciones e investigadores nacionales, se ha continuado el estudio sobre la EsIAN, incluyendo: una asesoría para explorar motivos por los cuales los beneficiarios del programa no acuden a recoger los suplementos (INSP); el efecto de la capacitación de la EsIAN en los conocimientos relevantes del personal de salud (Universidad Iberoamericana); y la aceptación, el uso y el impacto del nuevo esquema de suplementos (Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”). Hallazgos preliminares de estos esfuerzos están identificando varios aspectos positivos de la EsIAN y las áreas que deben ser fortalecidas. Estos resultados estarán disponibles próximamente.

Otra evidencia publicada sobre el funcionamiento e impacto del POP

Además de las evaluaciones y los estudios formativos descritos en los apartados anteriores, varios investigadores mexicanos e internacionales han efectuado análisis secundarios de los datos de las evaluaciones (disponibles públicamente), o bien, han realizado estudios independientes con población beneficiaria del POP. En este apartado se describen de manera breve algunos de ellos con relevancia para el tema de nutrición.

En los últimos años se han formulado críticas al programa, tanto en la prensa como en publicaciones en la literatura científica. Las críticas y los análisis que las sustentan abarcan distintos temas relevantes para la nutrición, incluyendo aspectos de género (Molyneux, 2006), derechos, apoderamiento e inclusión social (Álvarez-Castaño, 2017), disminución de la pobreza, en particular entre los más pobres (Barrón, Gómez & Orozco, 2015) y equidad en el acceso a servicios de salud en la población indígena (Leyva-Flores, Infante-Xibille, Gutiérrez & Quintino-Pérez, 2013). Aunque estos estudios difieren en sus enfoques y métodos, un aspecto común entre ellos es la inequidad, y en específico la falta de adaptación del POP a las circunstancias, cultura e idioma de los grupos indígenas de México. Estos hallazgos son consistentes con los encontrados en las evaluaciones, por ejemplo, en términos del menor uso de servicios de salud entre la población indígena y con los datos que resaltan sus peores condiciones de salud (Bautista, et.al., 2008).

El tema de los suplementos Nutrisano y Nutrivida también ha sido estudiado por varios autores mediante distintos métodos y, en algunos casos, en subgrupos poblacionales específicos. Por lo general, los hallazgos son consistentes con las evaluaciones del POP

ya mencionadas, en específico, sobre la existencia de una alta aceptación de Nutrisano y Nutrivida, pero cuyo patrón de uso no concuerda con las recomendaciones del programa (Martínez, 2009) por diversos motivos, incluyendo aspectos culturales (Uicab-Pool, Carvalho, Gomes & Pelcastre-Villafuerte, 2009). Un estudio compara el impacto del consumo de Nutrisano durante seis meses con otros productos y concluye que el esquema de suplementación debería ser reconsiderado debido a su alto costo y la falta de impacto en ese plazo en los diversos indicadores del estado de nutrición estudiados (Rosado, López, García, Alatorre & Alvarado, 2011). Estudios en otros contextos y con distintos productos han arrojado resultados inconsistentes con periodos cortos de suplementación. Eso no es sorprendente ante la larga trayectoria de crecimiento, la variabilidad en este último y relativa baja magnitud de impacto esperado en talla por suplementación.

Como es de esperarse, la relación entre los resultados de los estudios y la toma de decisiones en el programa no es tan directa como las evaluaciones y los estudios formativos antes citados. Sin embargo, los retos que tienen que ver con la equidad y la adaptación del programa para población indígena son reconocidos y ha habido varias adaptaciones y pruebas para fortalecer este aspecto. En el área de nutrición se llevó a cabo, por ejemplo, en colaboración con el proyecto Mesoamericano, una adaptación al programa para la población indígena en Chiapas (reporte de informante clave, datos no publicados).

REFLEXIONES DE ACTORES CLAVE SOBRE LA CALIDAD DE EVIDENCIA, SU USO PARA LA TOMA DE DECISIONES Y LOS RETOS PENDIENTES PARA LA NUTRICIÓN EN EL POP

Para recabar las reflexiones, se entrevistaron a seis informantes clave de distintas instituciones, todos con amplia familiaridad con el POP y su evaluación. Las entrevistas recabaron las opiniones de ellos sobre tres temas: relevancia de las evaluaciones y su influencia en la toma de decisiones hasta la fecha; potencial para cumplir los retos en nutrición, considerando las modificaciones implementadas con base en evidencia; y temas prioritarios de evaluación hacia el futuro. A continuación, se presenta un resumen compilado de las opiniones y reflexiones de los informantes.

Tema 1: relevancia de las evaluaciones realizadas hasta la fecha y su influencia en la toma de decisiones:

- *El programa "rompió paradigmas" en México con su enfoque en la generación y utilización de evidencia para la toma de decisiones.* Algunos informantes comentaron que es un reflejo de la madurez del programa en su apertura a la evaluación, la crítica y potencial para responder a este. Todos los informantes comentaron que eso se refleja con fuerza en la mejora continua del componente de nutrición del POP. Algunos informantes notaron que la colaboración cercana entre operadores del programa, el sector salud y los evaluadores en todas las etapas de la evaluación es uno de los factores que aseguró la relevancia y viabilidad de las mejoras recomendadas.

Tema 2: potencial de las modificaciones en el tema de nutrición para mejorar los desenlaces nutricionales en la población:

- *El vínculo con el sector salud y la mejora en la calidad de los servicios de salud es central para el éxito de las acciones para mejorar la nutrición*. Los informantes opinaron que el EsIAN atiende algunos de estos temas, al igual que las acciones operativas llevadas a cabo por el sector salud en este sexenio, incluyendo, entre otros, el fuerte acento en el desarrollo infantil y la estimulación temprana, y el plan de comunicación indígena. Los informantes opinan que estos últimos tienen muy alto potencial para contribuir a la mejora de los indicadores de nutrición por atender directamente algunas de las brechas identificadas. Otros factores relacionados con la calidad de la atención, los cuales tienen relevancia más allá de la población beneficiaria del POP, también fueron identificados como prioridades por los informantes clave; por ejemplo:
  - Los informantes comentaron que los estudios formativos y las evaluaciones iniciales de la EsIAN siguen identificando un muy bajo nivel de conocimientos básicos de nutrición entre el personal de salud. Esto, combinado con la alta rotación del personal, dificulta la adecuada implementación y continuidad de acciones de la EsIAN. Algunas recomendaciones concretas de los informantes clave al respeto son:
    - Incluir, dentro de las acciones de la EsIAN, la supervisión de los capacitadores de manera continua que permita identificar las brechas en el conocimiento y las prácticas de los proveedores.
    - Lograr que todos los pasantes del servicio social en salud tomen y pasen el curso de la EsIAN.
    - Fortalecer el área de nutrición en el currículo de las escuelas de medicina y enfermería.
  - Algunos informantes opinaron que la falta de un sistema nominal en salud limita el potencial de proveer atención individualizada para los problemas de nutrición con las herramientas que ha suministrado la EsIAN (por ejemplo, seguimiento de crecimiento, diagnóstico de anemia, control de peso, etcétera). En opinión de algunos de los informantes, el potencial de la EsIAN no podría llegar a realizarse plenamente sin capacidad de atención individualizada a partir de la información contenida de un sistema nominal.
  - Todos los informantes opinaron que la EsIAN, con el esquema diferenciado de suplementos, y el nuevo esfuerzo de la SSA en la campaña de comunicación para la población indígena empieza a atender las brechas tanto en servicios como en resultados en los diferentes ámbitos, en particular las zonas rurales y entre la población indígena, pero estas acciones no se consideran suficientes. Algunos informantes recomiendan un modelo de salud diferenciado por región, lo cual podría atender, de una manera mucho más amplia, las brechas, los problemas nutricionales y sus determinantes.

- Una reflexión de algunos de los informantes fue que las acciones de la EsIAN, con la excepción de los suplementos, son altamente relevantes para la población usuaria de los servicios públicos de salud, por lo que se debería explorar la posibilidad de implementarla con todos los usuarios de los servicios públicos de salud y no solo en la población beneficiaria del POP.

- *Algunas de las innovaciones ahora en planeación o en fase inicial de implementación tienen un alto potencial de complementar la EsIAN para atender algunos de los temas pendientes de la nutrición*; por ejemplo, varios informantes comentaron que Prospera Digital, un esquema de aviso y promoción de la salud a través de mensajes por teléfono móvil, tiene un potencial importante para complementar la EsIAN fortaleciendo conocimientos en nutrición y motivando acciones correspondientes en prácticas de alimentación y lactancia a través de mensajes por teléfonos móviles.
- *Algunos temas críticos de nutrición requieren acciones que van más allá de lo que ahora abarca la EsIAN*. Los informantes clave identificaron varios temas de nutrición altamente relevantes para la población beneficiaria del POP, y también para la población general en México. Varios informantes comentaron que, mientras estos temas requieren acciones mucho más allá de lo que podría ser el POP, el no incluir algunas acciones al respecto es una oportunidad perdida de atención más integrada. En específico:
  - El sobrepeso y la obesidad. Por lo general, los informantes comentaron que el sobrepeso y la obesidad requieren con urgencia una política integrada nacional que abarque las acciones necesarias dentro de todos ámbitos de acción. En la actualidad, la EsIAN, con su enfoque en alimentación saludable durante el embarazo y primera infancia, incluye mensajes y acciones relevantes. Algunos informantes opinaron que, aunque es importante, eso deja fuera de atención a los demás integrantes de la familia y etapas de la vida.

  - La lactancia materna. La EsIAN busca educar y apoyar a las madres embarazadas y en periodo de lactancia con consejos y recomendaciones. Algunos informantes comentaron que, al igual que el control del peso, la protección y promoción de la lactancia materna demanda una política fuerte y esfuerzos integrados que faciliten y motiven la práctica de lactancia en la sociedad.

Tema 3: temas prioritarios para la evaluación hacia el futuro:

- *El número y alcance de los temas relevantes para la nutrición que se podrían abarcar como parte de las evaluaciones y esfuerzos de mejora en el programa son innumerables y hace falta apoyo para su identificación, priorización y seguimiento*. La mayoría de los informantes comentaron que muchas de las acciones e innovaciones incorporadas al programa tienen relevancia y potencial para influir en los indicadores de nutrición, incluyendo la Cruzada contra el Hambre, los proyectos de inclusión, estimulación temprana, Prospera Digital y Programa de Apoyo Alimentario, entre otros. Varios informantes reconocieron que la priorización de estos temas ha sido influida por los resultados de las evaluaciones y estudios. Al mismo tiempo, cada uno de ellos como

innovación podrían ser acompañados por evaluaciones y estudios para medir resultados e informar una mejora continua. Varios de los informantes sugirieron el desarrollo de una agenda de evaluación con visión tanto a corto como a más largo plazo para apoyar la prioridad en la evaluación. Recomendaron también el acompañamiento de un grupo de asesores técnicos y académicos para fortalecer el proceso de identificación y prioridad.

- *La agenda de evaluación hacia el futuro debería considerar innovaciones, incluso sobre el diseño esencial del POP, por ejemplo, una revisión de las corresponsabilidades*. Un informante, considerando la gravedad de los problemas de salud relacionados con el sobrepeso y la obesidad, planteó la posibilidad de explorar corresponsabilidades por resultados individuales, como podría ser el control de la diabetes entre beneficiarios con ese diagnóstico.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA ENFRENTAR LOS RETOS ANTE EL FUTURO

En esta sección se integra la revisión de las evaluaciones y estudios sobre el POP, las opiniones y reflexiones de los actores clave, y las reflexiones de la autora para llegar a una serie de conclusiones generales y específicas, así como recomendaciones para el futuro del POP. Primero, se presentan las conclusiones sobre la relevancia e influencia de las evaluaciones para la toma de decisiones, y después, las conclusiones relacionadas con el potencial para cumplir los retos de nutrición en México, considerando las modificaciones implementadas con base en evidencia en los temas prioritarios de evaluación hacia el futuro.

Conclusiones en relación con la relevancia de las evaluaciones y su influencia en la toma de decisiones hasta la fecha

Con su diseño original, el POP tuvo importantes impactos en el estado de nutrición de los niños beneficiarios y hubo evidencia mixta o mínima sobre otros desenlaces nutricionales, como en la anemia en niños y mujeres en edad fértil. La magnitud de impacto en talla de niños fue similar a varios otros programas de transferencias condicionadas en la región, y mayor que otros (De Groot, Palermo, Handa, Ragno & Peterman, 2017). Una debilidad importante de las comparaciones entre programas de transferencias condicionadas es la falta de reconocimiento adecuado de la gran diversidad en el diseño y los componentes de los programas.

El POP es uno de los pocos programas que han incluido acciones directas de nutrición, como los suplementos para mujeres y niños y una estrategia de capacitación y comunicación –factor que aumenta de modo considerable su potencial de impacto. La documentación del impacto en nutrición, además de otros temas, fue crítica para asegurar la continuidad del POP. Más allá de este logro, la identificación oportuna de las fortalezas y debilidades en diseño e implementación llevó a una agenda de evaluación que ahora tiene casi veinte años de continuidad. El marco teórico que guiaba las preguntas y el alcance de las evaluaciones permitió una agenda de evaluación que no solo midió los éxitos y las debilidades del POP, sino también el porqué de estos.

De esta manera, la agenda de evaluación para medir resultados se transformó a lo largo de los años en una agenda de investigación para el fortalecimiento del diseño y la implementación. Este enfoque en generación y uso de evidencia no terminó con el diseño y la implementación de la EsIAN, sino que continúa hasta la fecha. Una gran fortaleza en el tema de nutrición del POP es la continuidad con investigadores que conocen el programa en profundidad, en especial el INSP, y más reciente también la inclusión de diversas instituciones e investigadores, lo cual favorece la evaluación por inclusión de nuevos métodos y perspectivas. Así, el componente nutricional del POP es uno de los pocos y mejores ejemplos del uso continuo de evaluación e investigación para el fortalecimiento de programas de nutrición.

Algunos de los factores que han facilitado ese proceso fueron documentados previamente (Neufeld, et.al., 2011); entre ellos, la continuidad de financiamiento, incluyendo recursos del mismo POP, la Secretaría de Salud, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial entre otros, que permitió profundizar en temas y probar alternativas para fortalecer aspectos del diseño e implementación del programa. El diálogo cercano entre la Coordinación Nacional del POP, la CNPSS de la Secretaría de Salud, que implementa el componente nutrición, el INSP y los evaluadores externos favoreció el uso de evidencia para la toma de decisiones. Se identifican tres factores críticos: la planeación de prioridades de estudio, en conjunto, aseguró la relevancia de las preguntas de investigación para el programa y el sector salud; la independencia en la realización de los estudios, que aseguró la objetividad y la calidad científica de los datos; y la formulación conjunta de las propuestas para realizar modificaciones al diseño y la implementación con base en la evidencia aseguró su viabilidad.

Potencial para cumplir con los retos en nutrición, considerando las modificaciones implementadas con base en la evidencia y temas prioritarios de evaluación hacia el futuro

Considerando la situación nutricional en México, el enfoque y las acciones del POP siguen siendo relevantes para atender a los determinantes directos e indirectos (ver Figura 0-1) de la desnutrición, en particular la talla baja, la anemia y deficiencia de micronutrimentos. Por su enfoque en capacitación, comunicación, y distribución de suplementos nutricionales adaptados para zonas rurales y urbanas, la EsIAN tiene alto potencial para mejorar las prácticas alimentarias. El rol de las enfermedades infecciosas como causa directa de la desnutrición (Guerrant, DeBoer, Moore, Scharf & Lima, 2013) y como factor que podría limitar el potencial de respuesta a intervenciones nutricionales (Larson, et.al., 2018) está siendo cada día más reconocido. El POP ha hecho a lo largo de su historia diversos esfuerzos para crear sinergias con otros programas nacionales que podrían apoyar en la lucha contra las enfermedades infecciosas. Las acciones del programa Piso Firme, por ejemplo, resultaron en reducción en infecciones parasitarias y diarreicas (Cattaneo, Galiani, Gertler, Martínez & Titiunik, 2009). En forma consistente, se encuentra una menor prevalencia de talla baja con mayor educación de la madre y nivel económico del hogar (Das, Salam, Imdad & Bhutta, 2016).

De esta manera, la continuidad de las acciones que atienden aspectos económicos, de educación, salud y alimentación en las localidades más aisladas y con más alta proporción de población que vive en pobreza extrema, como, por ejemplo, la Cruzada contra el Hambre, son una inversión crítica para atender los determinantes de la talla baja. Por lo contrario, existe poca evidencia que las acciones del POP y programas similares de protección social puedan reducir el riesgo de sobrepeso y obesidad. Por el contrario, una revisión reciente de programas con distintas acciones para aliviar la pobreza e inequidad sugiere que estas acciones podrían aumentar el riesgo de sobrepeso y obesidad (Pullar, et.al, 2018). Al mismo tiempo, resalta la oportunidad perdida de este tipo de programa para tratar de revertir esta tendencia.

Tomando en consideración la revisión de evidencia y opiniones compiladas en este capítulo, se identificaron varios temas necesarios para atender de manera integral los problemas de nutrición en la población beneficiaria. Hacia el futuro se consideran tres prioridades de acción en torno a la nutrición para el POP:

a) Consolidar los avances en las acciones del EsIAN para atender la nutrición de la población beneficiaria. La EsIAN tiene potencial muy alto de impacto para mejorar la alimentación saludable durante el embarazo, la lactancia y en la primera infancia; fue diseñada con base en la evidencia y utilizando métodos novedosos para capacitar al personal de salud y motivar el cambio de comportamiento en la población; sin embargo, varios retos de implementación han sido identificados. Es necesario un compromiso continuo para fortalecer su implementación, por ejemplo, en la capacitación al personal, lo cual ha sido demostrado por el sector salud y el POP. En adición a las evaluaciones actualmente en marcha, se recomiendan dos temas adicionales:

    - El cambio de comportamiento de la población beneficiaria en torno a las prácticas de lactancia y alimentación complementaria más allá del consumo de los suplementos es central para el éxito de la EsIAN. Por este motivo, hace falta una evaluación a fondo de la estrategia para el cambio de comportamiento, incluyendo los materiales para comprobar su potencial de motivar las acciones recomendadas y, en particular, su adecuación o adaptaciones necesarias para la población indígena.
    - Algunas de las prácticas promovidas por la EsIAN, en específico la práctica de lactancia materna exclusiva y continuada, requiere cambio en las normas sociales en torno a esta práctica. Las buenas prácticas de estrategias de cambio de comportamiento efectivas destacan la consistencia de pocos y claros mensajes otorgados a través de diferentes canales de comunicación. Las recomendaciones originales de la EsIAN incluyeron por este motivo una estrategia de comunicación por medios masivos y digitales. Las innovaciones que están siendo probadas ahora en el POP, como Prospera Digital, podrían ser explotadas para motivar estos cambios en las normas sociales. También es una oportunidad para enviar mensajes a los proveedores de servicios de salud para motivarlos, reforzar mensajes y fortalecer la implementación de la EsIAN. La nueva agenda de evaluación debería explorar estas oportunidades y probarlas.

- Revisar el esquema de suplementos, en zonas rurales y urbanas, incluyendo la cuantificación de la contribución de los suplementos al consumo total de nutrientes, y acceso y utilización de otros suplementos o alimentos fortificados, además de los del POP, por parte de los beneficiarios. El motivo de esta revisión será averiguar si el consumo de micronutrimentos sobrepasa los valores recomendados, particularmente para los grupos que tienen acceso a múltiples suplementos o productos fortificados (por ejemplo, polvos de micronutrientes, Nutricrece, leche Liconsa). En las mujeres embarazadas, es importante revisar las acciones tanto de política como de implementación para asegurar que las tabletas del POP sustituyan las de hierro y ácido fólico. En algunos casos, el consumo alto de micronutrientes puede aumentar riesgos de salud. Aun si el consumo no excede los niveles recomendados, la existencia y distribución de múltiples productos suplementarios o fortificados con los mismos nutrimentos podría reflejar ineficiencias en la asignación de recursos.
- Uno de los retos importantes para la implementación efectiva de la EsIAN es el bajo conocimiento de los proveedores de salud sobre temas relacionados con la nutrición. Los informantes clave formularon recomendaciones muy acertadas al respecto, por ejemplo, la inserción del curso de la EsIAN como parte del currículo de escuelas de medicina y enfermería o, por lo menos, como requisito previo al servicio social en salud. Los resultados de los estudios sobre las brechas en conocimiento de proveedores presentan una oportunidad para que el POP entre en diálogo con los sectores correspondientes para fortalecer este aspecto.

b) Cerrar las brechas persistentes en indicadores de nutrición en la población rural e indígena. Dado el rol central de la nutrición en el desarrollo de capital humano, se considera la falta de avances en el cierre de esta brecha, uno de los retos más importantes para el POP. Estas brechas reflejan las inequidades de oportunidad, salud y pobreza de la población marginada e indígena, temas que no pueden ser atendidas en su totalidad por las acciones específicas en nutrición. Sin embargo, hay diversas áreas que podrían ser estudios para informar acciones concretas para mejorar la nutrición, por ejemplo:

- Algunas innovaciones han sido probadas como modificaciones al POP para población indígena, pero no han sido implementadas en todas las regiones del país con población indígena. Específicamente, la Iniciativa Mesoamericana en el sur del país adaptó la EsIAN a tres grupos étnicos e idiomáticos del estado de Chiapas y se desarrollaron, incluso, materiales para medios masivos de comunicación. Otro ejemplo fue la incorporación de beneficios de educación inicial del Conafe como parte de los beneficios del POP, en un ensayo aleatorizado estratificado por localidades predominantemente indígenas y no indígenas (ver Cuadro 0-2). Uno de los hallazgos principales de este estudio fue el gran rezago en indicadores de desarrollo en localidades indígenas y el impacto diferenciado por estrato tanto en indicadores de desarrollo como crecimiento. Con el actual interés en el desarrollo de niños en el sector salud, la revisión y adaptación de acciones para la población

indígena es esencial para asegurar su potencial de impacto. Se recomienda que eso permanezca como una de las primeras prioridades de la evaluación con una serie de estudios para informar el diseño, prueba de modificaciones al programa y adaptación para la población indígena, tal como se realizó para el EsIAN.

c) Aprovechar las acciones del POP para enfrentar el problema del sobrepeso y la obesidad. A diferencia de la talla baja, el sobrepeso y la obesidad no se concentran en la población beneficiaria del POP; es un problema serio de salud pública generalizado en México. Existen muchas y diversas acciones para combatir esta problemática en México (Barquera, Campos & Rivera, 2013). Los factores determinantes más relevantes y las oportunidades de mejora pueden ser diferentes entre la población de menores recursos que viven en zonas marginadas y la población que vive con mayores oportunidades y recursos. Algunos estudios son recomendables para entender a fondo estas determinantes y las oportunidades para modificarlos en el ámbito del POP, así como utilizar esta información para desarrollar y probar innovaciones para el control de peso en la población beneficiaria:

- En las localidades donde se implementa la Cruzada contra el Hambre se pretende fortalecer este aspecto, con un enfoque multisectorial y con especial atención en la seguridad alimentaria, incluyendo el aumento en la cosecha y la reducción en la pérdida postcosecha de los alimentos, además de ayuda alimentaria directa. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones hasta la fecha proveen evidencia mixta, con impactos positivos (reducción de la anemia y mejor diversidad dietética en niños y mujeres) y negativos (mayor sobrepeso y obesidad en mujeres) entre quienes reciben la ayuda alimentaria (Shamah, et.al., 2015). Los autores de la evaluación resaltan la importancia de la focalización de las acciones en los hogares más necesitados y la unión de las acciones dirigidas al acceso y las acciones fuertes de comunicación para promover la alimentación saludable. La inclusión de la EsIAN, que es una de las acciones de la Cruzada, atiende en parte la segunda recomendación, pero con mensajes dirigidos solo al periodo de embarazo, lactancia y primera infancia, lo que es insuficiente para revertir la tendencia de aumento en peso observado. Más allá de las acciones y los mensajes específicos de la EsIAN, se requiere un cambio social en México en torno al concepto de la alimentación saludable. Es posible que el concepto de “hambre” dentro de la Cruzada provea un mensaje contradictorio. Tal vez existen algunos hogares con insuficiente cantidad de alimentos para alcanzar sus necesidades, concepto que muchos equiparan con hambre. No obstante, la atención a estos hogares demanda acciones focalizadas, tal como se recomendó en la evaluación de la Cruzada. Por la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en todas las edades y estratos económicos en México, el principal problema a nivel poblacional es la calidad de la dieta, y no la cantidad. Se recomienda reorientar el concepto de hambre en programas públicos hacia uno de alimentación saludable –aspecto que podría ayudar a promover el cambio social requerido. En cuanto al POP, se recomienda desarrollar y probar innovaciones en los talleres de autocuidado, incluso entre las corresponsabilidades, a fin de motivar

cambios sustantivos y sostenibles en los indicadores de sobrepeso y obesidad de la población beneficiaria.

En conclusión, existe evidencia de alta calidad sobre los efectos del POP en algunos indicadores del estado de nutrición de la población beneficiaria, específicamente la talla y, en menor grado, la anemia en niños. El POP cuenta con una abundante información sobre los problemas nutricionales persistentes en la población beneficiaria, sus determinantes y las oportunidades para su mejora. El enfoque en mujeres durante el embarazo y niños menores de cinco años sigue siendo relevante, y las acciones de la EsIAN, si son reforzadas de acuerdo con las recomendaciones, tienen alto potencial de acrecentar sus resultados.

La experiencia de la EsIAN resalta también la importancia de la investigación formativa y de implementación para informar la mejora continúa basada en evidencia. Más allá de las acciones de la EsIAN, el POP está subutilizado como mecanismo para dos temas que tienen que ver con la nutrición: la baja práctica de lactancia materna exclusiva y continuada, y la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad. A diferencia de la talla baja de los niños, estas problemáticas no están concentradas en la población beneficiaria del POP. Sin embargo, el POP presenta una oportunidad valiosa de atención a estas problemáticas por el acento puesto en estrategias para el cambio de comportamiento, y el potencial de ligarlos más directamente con las corresponsabilidades.

El POP dispone de una inversión considerable de recursos nacionales y atiende a más de una cuarta parte de la población del país, lo que implica que las mejoras en los indicadores de nutrición de la población beneficiaria resultarán en mejores desenlaces en los indicadores nacionales. Esto crea una oportunidad para el programa Prospera en el sentido de tener un rol de abogacía para políticas y agendas de acciones coordinadas e integradas de instituciones gubernamentales para enfrentar los retos pendientes. Por último, los estudios de nutrición han documentado la necesidad de adaptar acciones y mensajes de comunicación al contexto étnico y lingüístico de la población indígena. La persistencia de las inequidades en indicadores de nutrición en la población aislada y los grupos indígenas resalta la necesidad de adaptar y contextualizar las acciones del POP como prioridad inmediata.

Relevancia de la evaluación del Progresa-Oportunidades-Prospera: veinte años de experiencia

Citlalli Hernández
Juan Pablo Gutiérrez

Semblanza de los autores:
Citlalli Hernández es maestra en Desarrollo Social por el University College London. De 2000 a 2009 se desempeñó en la Dirección de Evaluación Externa del POP, donde asumió la dirección del área en los últimos dos años. Posteriormente, como consultora–investigadora independiente, ha realizado diversos estudios sobre el POP.
Juan Pablo Gutiérrez es doctor en Salud y Políticas Púbicas por la London School of Hygiene and Tropical Medicine. Es investigador en el Centro de Investigación en Políticas, Población y Salud de la Universidad Nacional Autónoma de México (CIPPS-UNAM). Ha sido evaluador externo del POP desde 2001, principalmente en temáticas de salud y comportamientos entre adolescentes.

Nota de los autores: Agradecemos a todos los actores que accedieron a ser entrevistados en el marco de la elaboración de este capítulo, así como al CONEVAL, por su apoyo para gestionarlas. También, al POP por atender nuestras solicitudes de información. Por último, los autores agradecen los valiosos comentarios del revisor externo de este capítulo.

Citación sugerida:
Hernández, Citlalli y Gutiérrez, Juan Pablo (2019). Relevancia de la evaluación del Progresa-Oportunidades-Prospera: veinte años de experiencia. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con Patton (2018), la ciencia de la evaluación es la investigación sistemática sobre cómo y qué tan bien funcionan las intervenciones. En este sentido, la finalidad estratégica más explícita de evaluar es de tipo instrumental, es decir, informar sobre los resultados obtenidos y aportar insumos que sirvan para retroalimentar las acciones de política pública, de forma que se traduzcan en mejoras tanto en su diseño como en su instrumentación.

Desde una perspectiva más amplia, las evaluaciones buscan documentar la capacidad de éxito de las intervenciones de política pública, esto es, generar evidencia que demuestre que el diseño implementado es efectivo para producir resultados orientados a un objetivo establecido. Este aspecto es en particular relevante en los casos en los que existe una duda real respecto a los resultados de la intervención; en los casos en los que existe cierta incertidumbre sobre su utilidad para resolver el problema público para el cual la intervención del gobierno fue creada, o cuando el objetivo de ésta es de largo plazo.

Esto se debe a la necesidad de contar con evidencia sobre su capacidad para alcanzar sus objetivos intermedios de corto y mediano plazo, e informar sobre los ajustes que se requieren para potenciar los resultados observados y, de este modo, aumentar la probabilidad de lograr su objetivo final. En este sentido, la evaluación cumple con un papel estratégico enfocado a la consolidación de un determinando enfoque o abordaje de política pública, al mismo tiempo que favorece el consenso político y social en torno a ese enfoque.

Por otro lado, también se evalúa como un mecanismo para fortalecer la propia cultura evaluativa y legitimar la realización de ciertas acciones, por lo que genera evidencia que sustente *ex post* las decisiones tomadas al respecto.

En este marco, la finalidad del uso de las evaluaciones en la práctica es un indicador de la agenda implícita y explícita de los diferentes actores que inciden en su definición. Del mismo modo, refleja los pesos relativos de estos y la relevancia que le asignan a la evidencia como un elemento orientador de sus decisiones.

Una de las intervenciones públicas más extendidas globalmente en el ámbito del desarrollo y del combate a la pobreza son los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC); entre ellos, el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP)[259] figura como uno de los pioneros, se ha consolidado como uno de los pilares de la política social focalizada en México, y es un referente clásico en el ámbito de la evaluación e implementación de programas sociales.

Como resultado de dos décadas de evaluaciones, se pueden reconocer fortalezas e implicaciones importantes del proceso que se han traducido en mejoras al diseño y operación del POP; esto ha gozado de reconocimiento nacional e internacional. Sin embargo, a lo largo de este periodo también se han identificado limitaciones, rezagos y

[259] A lo largo del capítulo se usa indistintamente “POP” o “programa”.

cambios al POP que cuestionan si el uso de evidencia empírica continúa considerándose un elemento crucial para orientar la toma de decisiones del programa. El objetivo de este capítulo es discutir, tomando como referencia la teoría de cambio del POP y las transformaciones que ha experimentado, cuál ha sido el desarrollo de su agenda de evaluación.[260] Lo anterior se realiza haciendo hincapié en dos cuestiones: la conformación misma de la agenda como reflejo de la interacción entre los diferentes actores que buscan incidir en el rumbo del programa y el uso de las evaluaciones desde el POP.

La referencia al caso del POP es relevante porque permite resaltar una de las utilidades de los ejercicios de evaluación: contribuir a la continuidad de intervenciones públicas. En particular, cabe resaltar esta contribución en el contexto de sistemas políticos en proceso de consolidación, en los que el cambio de gobierno se acompaña de la intención de reemplazar las intervenciones de la administración saliente por otras “nuevas”.

El 1 de septiembre de 1997 se instaló la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, con la primera Cámara de Diputados en la que el partido del gobierno en turno no contó con mayoría absoluta. Este hecho anticipó el primer cambio de partido en el gobierno del México contemporáneo, ocurrido en el año 2000. En este contexto estaba desarrollándose un cambio paradigmático en el diseño de los programas sociales, inspirado en la teoría de capital humano.

La lógica del POP, como de los PTMC en general, es proporcionar transferencias monetarias para estimular la inversión en capital humano por los hogares identificados como pobres. Estos incentivos están orientados hacia el logro de la movilidad social y la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. De ahí que el potencial de éxito de una intervención de este tipo depende forzosamente de su sostenibilidad en el tiempo.

Estos dos elementos —un sistema político en el cual la no continuidad de las intervenciones públicas era la norma, y una intervención con un objetivo final de largo alcance— impulsaron la instrumentación de una evaluación de impacto rigurosa del POP entre 1997 y 2000. Como resultado, se generó evidencia con la que se pudo probar que las hipótesis en las que se basó el diseño del POP se estaban cumpliendo. Estos hallazgos favorecieron la continuidad del programa en la siguiente administración federal. De igual modo lo hicieron el importante cabildeo por parte de funcionarios públicos nacionales, en particular por los responsables del diseño del POP,[261] y el respaldo de organismos internacionales (el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial) cuya postura coincidía con el enfoque del programa. Hasta la fecha, el POP ha logrado trascender tres cambios de gobierno federal y dos de partido en el poder.

[260] Se entiende esta como el conjunto de temas, hipótesis y preguntas de investigación planteadas con una direccionalidad hacia un objetivo (u objetivos) de evaluación, que se busca sean abordados en un periodo dado. Incluye también los indicadores y la metodología(s) o enfoque(s) de evaluación sugeridos para su análisis. Idealmente, esta agenda queda explícita en un documento y sirve para articular de manera integral los proyectos de evaluación que se comisionan.
[261] Ver la discusión de Levy y Rodríguez (2005).

Esta evaluación de impacto del programa, además, sentó precedentes en la institucionalización de la evaluación de la política pública en el país, que se tradujo en cambios importantes en el marco normativo e institucional: se estableció la obligatoriedad de la evaluación externa para todos los programas sociales, se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño, y se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otros.

El contenido del capítulo se basa en el análisis de gabinete de información pública del POP, así como de documentación interna compartida por el programa para los fines del capítulo.[262] Asimismo, el capítulo se nutre de los hallazgos del trabajo de campo realizado por los autores, en el cual se entrevistó a actores clave que han participado en la evaluación del POP en sus diferentes etapas, ya sea comisionando o *gerenciando* los estudios de evaluación, llevándolos a cabo, discutiendo sus resultados o tomando decisiones en función de estos.

Lo anterior tuvo el propósito de conocer su perspectiva sobre las transformaciones que ha experimentado el POP y su evaluación, con especial atención en el uso de sus resultados y los factores favorecedores o críticos que han intervenido en ello.[263] El conocimiento y la experiencia de los autores detallados antes juegan un papel sustancial en el desarrollo y la argumentación presentados en este capítulo, los cuales son complementados con el análisis crítico y triangulado de la información (de gabinete y de campo) disponible.

Siguiendo la lógica secuencial del ciclo de un programa, en el apartado uno se hace una revisión de las modificaciones que ha experimentado la teoría de cambio del programa en las dos décadas de historia y se revisan sus implicaciones en cuanto a la finalidad de la evaluación del POP. En el apartado dos se describen los diferentes ciclos de evaluación (cuantitativa) del programa y se hace un recuento sucinto de las principales actividades de evaluación que se han desarrollado; en tanto, en el apartado tres se analizan los actores clave del proceso de evaluación y la forma como intervienen en este. En el cuarto apartado se revisan tres tipos de casos identificados en torno al uso práctico de la evidencia arrojada por las evaluaciones del POP; cada caso se ilustra con ejemplos representativos y se examina su economía política. A partir de todo lo anterior, en el quinto apartado se presentan las conclusiones de los autores, y en el sexto se reflexiona sobre la trascendencia de la evaluación del POP como un referente.

[262] Al respecto, cabe reconocer que existe asimetría de información, toda vez que el programa proporcionó la información que consideró pertinente para atender las solicitudes formuladas. No obstante, la metodología utilizada para la elaboración del capítulo intenta minimizar el sesgo potencial que podría haber en el análisis por esta limitante.

[263] Se realizaron 13 entrevistas a actores relevantes, incluyendo funcionarios de la Coordinación Nacional del POP, del sector salud, del CONEVAL, del Banco Mundial y evaluadores del programa. Por una restricción de tiempo no fue posible entrevistar a otros actores como funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, exfuncionarios responsables del área de evaluación del POP y otros investigadores. Por otro lado, no se identificó a algún actor del sector educativo que pudiera ser un informante clave sobre los temas de interés.

1. EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DE CAMBIO DEL POP Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE EVALUACIÓN

En las Figura 0-1, Figura 0-2 y Fuente: Elaboración propia.

Figura 0-3 se esquematiza la teoría de cambio del programa en 1997-2001, 2002-2013 y 2014-2018 (respectivamente). En ellas se ilustran las principales transformaciones que ha tenido en esos periodos, las cuales dieron paso de Progresa a Oportunidades, y de este al actual Prospera.

En su planteamiento original (Figura 0-1), la teoría de cambio del POP se sustenta en el modelo de desarrollo de capital humano y su relevancia instrumental para contribuir a la movilidad social intergeneracional de la población en condición de pobreza del país. En esta lógica, el desarrollo del capital humano constituye el objetivo central del POP (de largo plazo), mientras que lograr la movilidad social y la consiguiente ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza constituyen su fin último.

Para alcanzarlo, el modelo de intervención original del POP plantea la utilización de transferencias monetarias con un doble propósito:

a) Como un instrumento de redistribución de ingreso para la satisfacción de necesidades básicas de los hogares en condición de pobreza (principalmente mejorar su consumo alimentario y las condiciones de higiene de la vivienda).
b) Como incentivos para la inversión en tres esferas del capital humano: educación, salud y alimentación, con énfasis en las nuevas generaciones: los jóvenes y los niños.

Esto se concreta en las siguientes intervenciones del programa, que conllevan el cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los hogares: una transferencia monetaria para alimentación, becas educativas desde tercer grado de primaria hasta el nivel secundaria (con un enfoque de género), consultas de salud preventiva, así como la provisión de suplementos alimenticios a una población específica.

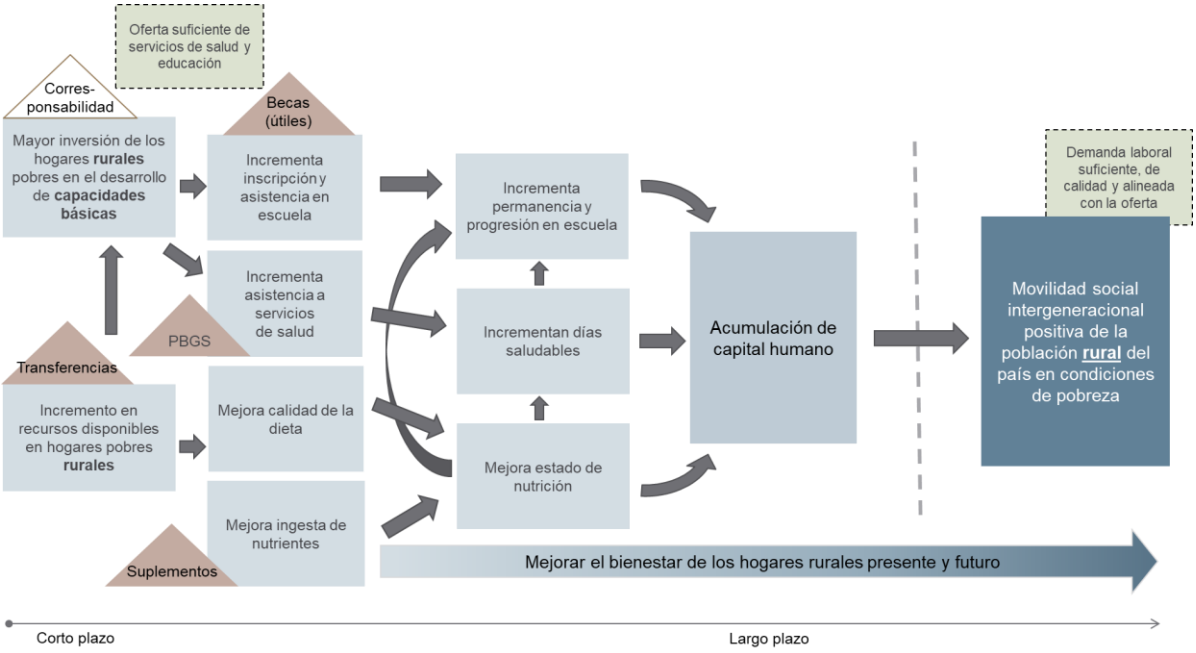
Este abordaje se basó en el argumento de que era necesario focalizar las acciones de política social hacia la población con mayores vulnerabilidades sociales (Grosh, 1994) y, con base en el enfoque de capacidades propuesto por Sen (1983) y Levy (1991), destacó la importancia de asegurar condiciones adecuadas de salud, nutrición y educación entre la población más pobre, con el objetivo de que esté en condiciones de desarrollar sus capacidades. La racionalidad del abordaje consideró la evidencia empírica sobre el hecho de que las decisiones de los hogares en condición de pobreza están enfocadas en el corto plazo, es decir, en la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. Esto afecta su capacidad de invertir en el capital humano de las generaciones siguientes e impide la

mejora de su nivel de bienestar, por lo que se perpetúa el ciclo intergeneracional de pobreza (Levy, 1991; Lipton & Ravallion, 1995).

Este enfoque consideró también la evidencia sobre la interrelación y sinergia existente entre salud, nutrición y educación en la formación de capital humano. Además, tuvo en cuenta los mecanismos mediante los cuales dicha acumulación de capital se refleja en la vida adulta de los individuos en términos de una mayor productividad y retribución de ingresos, que, a su vez, favorecen la movilidad social positiva (Behrman & Deolalikar, 1988; Strauss & Thomas, 1995).[264]

El diseño específico del POP estuvo también sustentado en un diagnóstico profundo sobre los hogares en condición de pobreza crónica en México realizado en aquel momento.

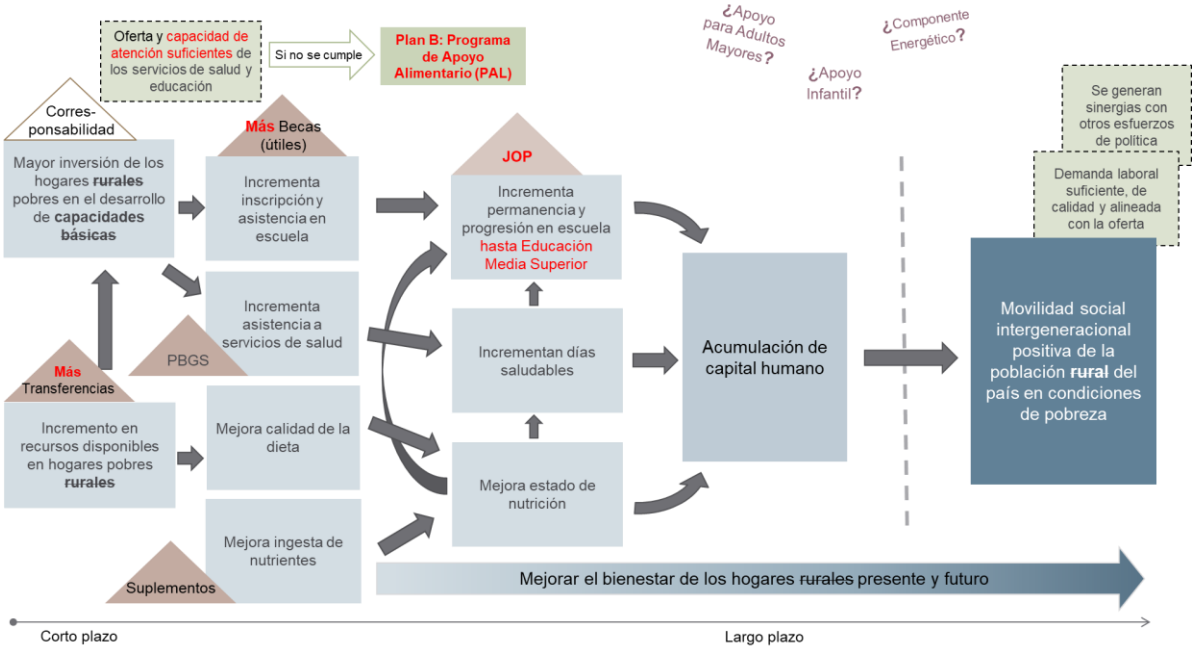
Figura 0-1. Teoría de cambio de Progresa, 1997-2001[265]



Fuente: Elaboración propia.

[264] Estudios realizados en la última década refuerzan las hipótesis en las que se basó el diseño del POP, por ejemplo, Mayer-Foulkes (2003), Hoddinott, Maluccio, Berhman, Flores y Martorell (2008), Gutiérrez (2012), Mani, Mullainathan, Shafir y Zhao (2013), y Haushofer y Fehr (2014).
[265] Los cuadros en línea punteada indican acciones que son competencia de otras dependencias o pertenecen a otro ámbito, como el económico (aplica también para las figuras XIV.2 y figuras XIV.3).

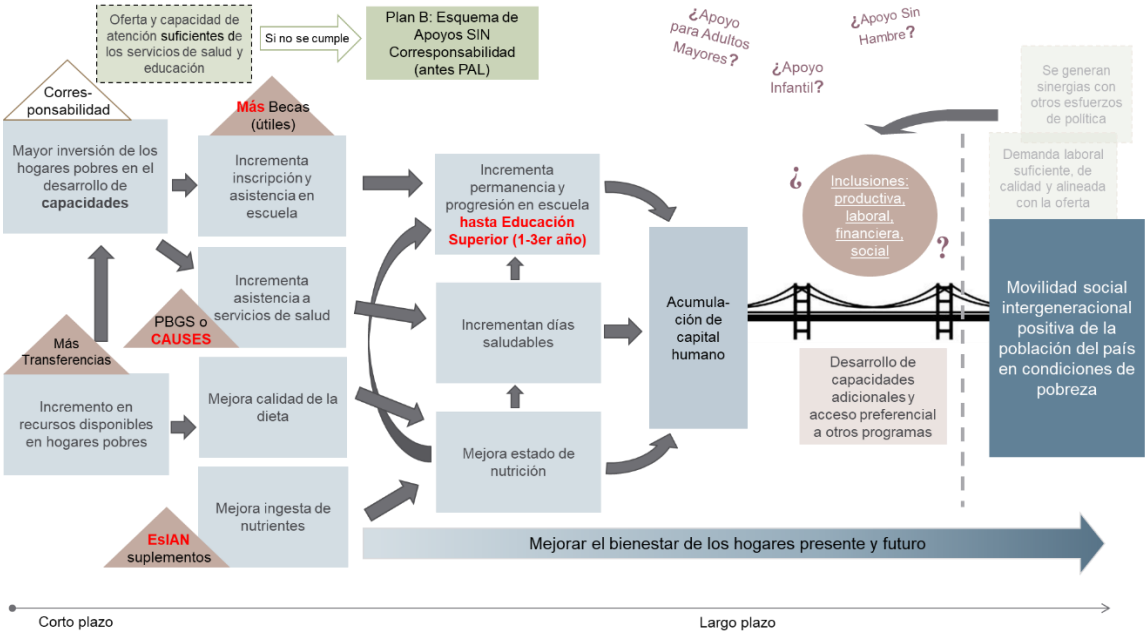
Figura 0-2. Teoría de cambio de Oportunidades, 2002-2013[266]



Fuente: Elaboración propia.

[266] El texto subrayado o tachado ilustra las diferencias respecto a la teoría de cambio del POP en el periodo previo (aplica también para la Figura XIV.3).

Figura 0-3. Teoría de cambio de Prospera, 2014-2018



Fuente: Elaboración propia.
CAUSES: Intervenciones del Catálogo Universal de Servicios de Salud a las que tienen derecho los beneficiarios del Seguro Popular, que poco a poco se están otorgando a los beneficiarios del POP.
EsIAN: Estrategia Integral de Atención a la Nutrición.
JOP: Jóvenes con Oportunidades/Prospera.
Más transferencias: Se vincula a la creación del Apoyo Alimentario Complementario.
Más becas: Se vincula a la extensión del esquema de becas para incluir el nivel medio superior y, posteriormente, los primeros tres años del nivel superior.
PBGS: Paquete Básico Garantizado de Salud.

La cadena de resultados del POP implica que las transferencias monetarias promuevan incrementos sustanciales y sostenidos en la demanda de los servicios educativos y de salud,[267] así como que los recursos adicionales de los que dispone el hogar se dirijan, efectivamente, a mejorar la calidad de la dieta y las condiciones de higiene en las que se desenvuelven los hogares.

El planteamiento del incremento en la utilización de servicios básicos como mecanismo para el logro del resultado de largo plazo del POP se fundamenta en dos precondiciones relevantes:[268] la existencia de la oferta de esos servicios, y que estos sean capaces de ofrecerse con calidad, es decir, que representan una posibilidad real de desarrollar capital humano que será pertinente para ser absorbido por el mercado laboral.

Por consiguiente, se espera que si ambas precondiciones se cumplen y se logran los resultados esperados por acción directa de las intervenciones del POP —hay una mejora en sus comportamientos en términos de la calidad de la alimentación (e ingesta de

[267] Las acciones en salud prevén la vigilancia y consejería nutricional, así como la provisión y promoción de los suplementos alimenticios.
[268] Intencionalmente se denominan precondiciones en vez de supuestos, porque son aspectos que no quedan por entero fuera del control del POP (ver los apartados tres y cuatro).

nutrientes), la asistencia a los servicios de salud con enfoque preventivo, y la inscripción y asistencia escolar de los niños y jóvenes de los hogares beneficiarios—, se contribuya a que los hogares puedan gozar de un mejor estado de salud y nutrición, que favorecerá, a su vez, el desarrollo cognitivo desde la infancia temprana. Asimismo, se pretende que esto redunde en un mayor aprovechamiento y permanencia escolar, y una consecuente transición de niveles escolares.

Los resultados de las intervenciones de los tres componentes básicos del POP tienen efectos sinérgicos debido a su intervención simultánea en los individuos y hogares beneficiarios, lo que favorece la acumulación de capital humano. Así, los beneficiarios —principalmente los niños y jóvenes—, al ser más productivos, serán también capaces de insertarse en el mercado laboral en condiciones más equitativas y en empleos de mejor calidad. A consecuencia de ello, se propiciará la movilidad social intergeneracional positiva (Yaschine, 2015).

Cabe destacar que, para que esta movilidad ocurra, el diseño del POP considera dos supuestos fuertes, es decir, son aspectos que salen del control del programa: que la economía genera una demanda suficiente de individuos con mayores capacidades y que el mercado laboral los premiará ofreciéndoles empleos de calidad y bien remunerados.

Toda vez que la pobreza crónica era proporcionalmente mayor en el contexto rural que en el urbano, la población objetivo del POP, en su fase inicial de operaciones, se enfocó en la población en condición de pobreza de las comunidades rurales.[269]

Como se mencionó en la introducción, el contexto en el que emergió el POP, aunado al hecho de que su objetivo central es de largo alcance, se tradujo en la definición de una agenda de evaluación que se propuso mostrar, en primer lugar, la efectividad del programa para generar los resultados esperados. Con base en los resultados de corto plazo en la población rural beneficiaria, en segundo lugar, dicha agenda buscó evidenciar la capacidad potencial del POP para alcanzar su objetivo de largo plazo. Esta evaluación también tuvo un papel estratégico al contribuir a generar consenso en torno al enfoque de política pública propuesto por el programa.[270]

La evolución de la teoría de cambio del POP, a partir de 2002 y hasta 2013 (ver Figura 0-2), se reflejó ante todo en la ampliación de la población objetivo del POP para abarcar la totalidad de los hogares pobres en el país, tanto rurales como urbanos. Sin embargo, no se modificó el modelo de intervención original del programa.

Además, al POP se incorporaron incentivos educativos para el nivel medio superior, el Apoyo Alimentario Complementario y el de Jóvenes con Oportunidades. Estas transferencias adicionales se alinearon con la lógica conceptual del programa y fortalecieron su modelo de intervención. No obstante, también se integraron otras intervenciones menos congruentes con la perspectiva de largo plazo del POP de desarrollo

[269] Aunque en 2001 el programa incursionó en localidades semiurbanas, la gran mayoría de los hogares eran rurales.
[270] En el siguiente apartado se aborda la evolución de esta agenda.

de capital humano —el componente energético, el apoyo para adultos mayores y el apoyo infantil—, sino que "van más acorde con una visión de alivio de la pobreza y protección social de corto plazo" (Yaschine, 2015: 54).

En este periodo, la Coordinación Nacional del POP (CNP) asumió también la rectoría e implementación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que es un modelo de intervención complementario al programa creado, inicialmente, para atender a los hogares pobres con carencia de servicios de salud. Más tarde, el PAL se constituyó, además, en la respuesta a los hogares, sobre todo urbanos, que enfrentan el problema de saturación de los servicios de salud.

En términos de la evaluación del POP, la ampliación de la cobertura al contexto urbano conllevó la definición de la agenda de evaluación urbana del programa. Su propósito fue replicar los análisis realizados como parte de la agenda rural para conocer el nivel de efectividad del POP en población urbana, y contrastarlo con la evidencia previa en población rural. La finalidad de esta evaluación fue de tipo instrumental, pues no se buscó revisar la pertinencia del modelo de intervención para el perfil de la población pobre urbana.[271] Esto denota que el interés en la evaluación comenzaba a decrecer, ya que dejó de ser prioritario confirmar que el POP funciona, en este caso en el contexto urbano, para asegurar su supervivencia. A ello se sumó una creciente percepción del POP como mecanismo generador de capital político para el gobierno.[272]

En cuanto a las nuevas intervenciones, la finalidad de los estudios de evaluación fue aportar elementos para validar las decisiones sobre su incorporación al POP. En el caso de Jóvenes con Oportunidades, la evaluación también sirvió para retroalimentar su diseño.

Por último, los estudios en torno al PAL han estado orientados al cumplimiento de la normativa, es decir, una suerte de uso burocrático de la evaluación. En ningún momento se dio prioridad a la definición de una agenda de evaluación del PAL (actualmente denominado esquema de apoyos sin corresponsabilidad).

A partir de 2014 se introdujeron dos modificaciones en la teoría de cambio del POP (ver Fuente: Elaboración propia.

Figura 0-3). En primer lugar, se amplió la oferta de transferencias por asistencia a la escuela con el objetivo de incluir becas para los tres primeros años de la educación superior. Este ajuste se alineó con la lógica del programa y fortaleció su modelo de intervención.

[271] Se decidió asumir que no hay diferencias significativas entre la población pobre rural y urbana.
[272] En el siguiente apartado se detalla esta agenda y su posterior evolución.

En segundo lugar, como respuesta ante la evidencia de que los supuestos en los que se basa el diseño del POP no se estaban cumpliendo, se buscó internalizarnos mediante la adición de un cuarto componente: el de vinculación. Las acciones incluidas en este componente están dirigidas a incrementar la probabilidad de mayores y mejores oportunidades de empleo formal para la población beneficiaria. Para ello cuenta con cuatro vertientes: inclusión financiera, inclusión laboral, inclusión productiva e inclusión social. Esta modificación implicó asignarle una mayor responsabilidad al POP en el logro de su fin último.

Al igual que otras intervenciones incluidas en el POP en el periodo anterior, el componente de vinculación se creó carente de un sólido fundamento y de una definición clara de sus acciones específicas con una visión de conjunto dirigida a potenciar el logro del objetivo final del programa. Por ello, los estudios de evaluación han tenido la finalidad de llenar tales vacíos, pero no se percibe el desarrollo de una agenda integral de evaluación de este componente.

2. Los ciclos de evaluación del POP

El proceso de evaluación constituyó una pieza clave del POP desde su diseño. Su evaluación más emblemática es la que se desarrolló desde el inicio del programa hasta el año 2000, y que tuvo una finalidad muy concreta ya señalada: contribuir a la continuidad del POP y de su enfoque innovador como un PTMC. En función de este propósito, se definió la agenda de evaluación rural 1997-2000.

La coordinación de esta agenda se comisionó a un centro de investigación internacional: el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). Ante la proximidad del cambio de administración, esta decisión obedeció a la necesidad de una evaluación con extrema independencia que garantizara la objetividad de los análisis y minimizara la percepción de sesgo en los resultados.

El IFPRI formalizó un diseño de evaluación con un esquema experimental basado en una intervención aleatorizada en localidades rurales que fueron clasificadas en dos grupos: grupo de intervención (reciben los apoyos del POP) y grupo de comparación (no reciben apoyos del POP). Entre 1997 y 2000 se levantaron seis rondas de encuestas de evaluación tipo panel. Con base en esta información se documentaron los resultados e impactos de corto plazo atribuibles al programa en indicadores de interés como la inscripción ý asistencia escolar, la utilización de los servicios de salud, las condiciones de salud y nutrición, el consumo de los hogares, y la inversión en activos productivos y actividades de microempresa. Asimismo, se exploraron otras temáticas mediante metodologías de corte cualitativo: la condición y capacidad de decisión de la mujer al interior de su hogar y en su comunidad, la violencia doméstica y las relaciones de pareja, y el uso de tiempo de las

mujeres. Esto con el objetivo de dar respuesta a las críticas al POP por las posibles externalidades negativas de su denominado enfoque de género.[273]

En la elaboración de los estudios encomendados a partir de la agenda establecida, participaron reconocidos académicos expertos en las diferentes temáticas de interés y especialistas en las metodologías empleadas, tanto nacionales como extranjeros. Cabe destacar que, si bien se trataba de una evaluación con carácter de externa, la CNP, que contaba con su sólido equipo, estuvo involucrada en su seguimiento, desde la definición de la agenda hasta la difusión de los primeros resultados a fines del año 2000.

De acuerdo con Sedesol-Oportunidades (2007), "[d]ada la rigurosidad metodológica e independencia de este ejercicio de evaluación, los resultados gozaron de amplia credibilidad y, por primera vez en la historia de los programas sociales en México, se utilizaron como base para sustentar la conveniencia de garantizar la continuidad del programa" (2007: 19). En este sentido, la evaluación cumplió con la finalidad planteada.

El segundo ciclo de evaluación del POP inició con la nueva administración. En 2001 se decidió no solo la permanencia del programa, sino su expansión a zonas semiurbanas y urbanas. Esto fue consecuencia de los resultados positivos de la evaluación rural y del planteamiento sobre la necesidad de atender la pobreza en zonas urbanas. En esta etapa, la coordinación de las actividades de evaluación fue encomendada a dos reconocidas instituciones académicas nacionales que se especializan en investigación basada en metodologías cuantitativas y cualitativas: el INSP y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, respectivamente.[274]

La definición de la agenda de evaluación tuvo la directriz de emular el proceso coordinado por el IFPRI en su momento. Para ello, el INSP coordinó la realización de estudios en las temáticas de interés comisionados a un grupo amplio de expertos en los diferentes temas, varios de los cuales habían participado en la evaluación rural inicial.

El ciclo de la evaluación semiurbana centrado en los hogares de localidades de entre 2,500 y 15,000 habitantes consideró el diseño de una línea de base para un panel de localidades seleccionado mediante la réplica del esquema experimental de la evaluación rural. A finales de 2001 se llevó a cabo la recolección de información que incluyó un componente nuevo de mediciones objetivas de las condiciones de salud.[275] No obstante, el ciclo 2001-2002 concluyó sin documentar resultados del programa en este contexto y ya no se realizó el seguimiento longitudinal de la encuesta basal.[276] Esto estuvo condicionado por la existencia

[273] Por la entrega de las transferencias monetarias directamente a la responsable del cuidado de los hijos y la alimentación del hogar, por lo general la madre, quien, además, como titular del hogar es responsable de asegurar el cumplimiento de las corresponsabilidades de todos los integrantes.
[274] En adelante se hace referencia solo al componente cuantitativo de la evaluación. Esto, por ser el que ha tenido un peso relativamente mayor en el uso de las evaluaciones, asociado a las fortalezas de esta metodología como la representatividad de los resultados. Esto no demerita la relevancia del componente cualitativo incorporado en la evaluación del POP desde su inicio. Asimismo, se omiten investigaciones en temas específicos coordinadas por otras instituciones como el Colegio de México.
[275] Medición de peso y talla, medición de hemoglobina para la determinación de anemia, entre otras.
[276] Lo que se constata por la ausencia de estudios basados en el análisis de esta encuesta, así como la ausencia de alguna encuesta de seguimiento en el repositorio de encuestas de evaluación del POP.

de factores institucionales como cambios relevantes en la estructura directiva del POP —incluyendo el del titular de la CNP—, y los diferentes pesos relativos de negociación de los actores participantes en el proceso y la desalineación de sus intereses.

El nuevo equipo de la CNP replanteó el proceso de evaluación y decidió incorporar al POP, de forma prioritaria, a los hogares pobres de las localidades del grupo de comparación del panel de evaluación rural inicial. Esto dio por concluida la fase de la evaluación experimental del programa.

El ciclo 2002 estuvo definido por la expansión de la cobertura del programa en el contexto urbano, incluyendo las zonas metropolitanas. El INSP se mantuvo como institución coordinadora de la evaluación. En ese año se firmó el primer contrato de préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al gobierno federal. A partir de entonces, además de cumplir con la normativa nacional, la evaluación se rige por lo estipulado en este y lo subsecuentes contratos, así como por la normativa del BID vigente; todo ello representa un reto.[277]

A diferencia de la evaluación rural experimental, cuyo diseño fue considerado en la planeación de la cobertura inicial del POP, se estableció que el diseño de la evaluación urbana tenía que respetar la planeación de cobertura que había definido el POP en 2002. Asimismo, como se determinó no utilizar un diseño de evaluación experimental, la selección del grupo de intervención consideró, de manera prioritaria, las manzanas con mayor concentración de hogares pobres que serían incorporadas al programa. Por su parte, las manzanas del grupo de comparación se seleccionaron mediante un mecanismo de pareamiento por puntaje de propensión a fin de hacerlas comparables con las manzanas del grupo de intervención. En ambas decisiones parece haberse impuesto la argumentación política sobre la técnica,[278] lo cual tuvo una importante consecuencia: los resultados de corto plazo emanados del ciclo de evaluación urbana 2002-2004,[279] en general, han sido considerados con cierta reserva y no han estado exentos de fuertes cuestionamientos sobre su validez interna.[280]

En este marco, aunque los resultados urbanos mostraron las mismas tendencias en el corto plazo, han sido inferiores a los resultados rurales e incluso menores de lo esperado en algunos indicadores (Yaschine, 2015).

Otro aspecto relevante de este ciclo fue la conformación de un grupo asesor de la evaluación (GAE), independiente al programa y conformado por expertos en diferentes disciplinas, pertenecientes a diversas instituciones académicas nacionales e

[277] La participación del BID en la evaluación se aborda en el siguiente apartado.
[278] La crítica común al diseño experimental se vincula al hecho de dejar fuera de la intervención a población elegible solo con fines de evaluación, por lo que no siempre es considerado ni política ni socialmente aceptable. Sin embargo, la justificación técnica de este diseño es que arroja resultados sólidos en términos metodológicos.
[279] En este periodo se levantaron dos rondas de encuestas tipo panel, adicional a la línea basal.
[280] El método de pareamiento, si bien permite verificar que existen condiciones similares entre los grupos de intervención y comparación, esto solo se puede hacer en cuanto a las características observables de los individuos, lo que introduce la posibilidad de que existan diferencias en características no observables y que estas pudieran ser relevantes.

internacionales. El GAE apoyó al POP y al INSP con asesoría técnica para el perfilamiento de la agenda y el modelo de evaluación.

Esta evaluación urbana se traslapó con el ciclo de la evaluación rural de 2003, que documentó los efectos de mediano plazo del programa en el ámbito rural. Esto, con base en el análisis de la séptima ronda de seguimiento a la muestra de evaluación original, a la que se sumó un conjunto de localidades rurales que conformaron el nuevo grupo de comparación.[281] En este ciclo de evaluación se mantuvo el involucramiento del GAE.

De acuerdo con la cadena de resultados del POP, además del seguimiento de los indicadores analizados en el corto plazo, se incorporaron otros indicadores vinculados a los resultados esperados en el mediano plazo: la permanencia escolar y la progresión consecutiva de grados, transición al siguiente nivel educativo, mortalidad materna e infantil, desarrollo socioemocional de los niños, migración y composición demográfica de los hogares, entre otros (Sedesol-Oportunidades, 2007).

En el periodo 2005-2006, con base en la información recolectada en encuestas previas, se realizaron estudios de evaluación enfocados en aspectos relacionados con la nutrición y la salud de los hogares beneficiarios.

En 2007-2008 inicia otro ciclo de evaluación que se centró en el análisis de los resultados e impactos del programa a diez años de su implementación en zonas rurales, es decir, de 1997 a 2007.[282] La agenda de evaluación incluyó el análisis amplio de la calidad de los servicios proporcionados a la población beneficiaria, por lo que el sector salud y el de educación se involucraron de forma más activa en el ciclo de la evaluación, desde su diseño hasta la discusión de los resultados. Otros aspectos importantes de esta agenda fueron la intención de explorar, integralmente, el tema de calidad desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa, así como el hincapié en la diferenciación de los resultados por condición indígena.

Como resultado general, la evaluación identificó logros menores de lo esperado en las tres esferas de acción del programa —educación, salud y nutrición—, lo que se asocia a la evidencia de retos importantes en la calidad de los servicios educativos y de salud, los cuales se acentúan en los contextos indígenas. En este sentido, la evaluación discutió las implicaciones de estos hallazgos en la consecución del objetivo del largo plazo del POP mediante un primer análisis exploratorio de los impactos del programa en la inserción laboral de los jóvenes de hogares beneficiarios y la movilidad ocupacional intergeneracional. Este análisis evidenció que la falta de oportunidades laborales y de inversión productiva en el ámbito local y regional impidió que se produjera el efecto ocupacional esperado en los jóvenes beneficiarios y, por otro lado, explicó, en gran medida, los flujos migratorios de una proporción importante de jóvenes. En estos migrantes se

[281] Ante la pérdida del grupo de comparación original al haber sido incorporado al POP, como se explicó antes.
[282] En 2007 se levantó la octava ronda de la encuesta de evaluación rural.

encontró un efecto del POP en la movilidad laboral positiva en comparación con sus padres, con especial atención en las mujeres (Campos, 2012).

Como una primera aproximación, en este ciclo se pilotearon en el contexto rural algunas innovaciones en el diseño y la operación del POP. Esto tuvo la intención de identificar las posibles áreas de mejora y las sinergias que podrían derivarse de la colaboración con otros programas, como el Programa de Educación Inicial no Escolarizada o el Fondo de Apoyo a la Gestión Escolar, del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe).

Entre 2009 y 2010, un nuevo ciclo de evaluación se desarrolló con la intención de dar continuidad a la evaluación urbana y documentar los resultados y el impacto en el mediano plazo del POP. Además, se planteó el modelo de evaluación para un conjunto de intervenciones enmarcadas en el modelo de gestión y atención del Programa Oportunidades en zonas urbanas (modelo urbano), cuyo objetivo fue "contar con evidencia empírica para identificar las modalidades que tienen mayor efectividad para responder a la problemática específica de las familias beneficiarias de áreas urbanas" (Sedesol-Oportunidades, 2009: 5).

A causa de las debilidades de la muestra panel urbana señaladas antes y la consideración de que el modelo de intervención del POP podría experimentar ajustes derivados del modelo urbano, la evaluación se restringió al análisis de las tendencias observadas en indicadores estratégicos del POP, en el grupo de intervención del panel urbano evaluado en 2002-2004. Asimismo, se levantó la línea de base para evaluar las siguientes innovaciones incluidas en el modelo urbano: el esquema alternativo de becas, el modelo alternativo de salud y el modelo de atención del POP (Sedesol-Oportunidades, 2009).

En 2009 se firmó el primer contrato de préstamo otorgado por el Banco Mundial al gobierno federal y, al igual que con el BID, a partir de entonces la evaluación se rige por lo estipulado en los contratos de préstamo con este organismo y debe cumplir con su normatividad vigente.[283]

En este ciclo, la evaluación careció de la continuidad del GAE, ya que el POP decidió definir internamente la agenda de evaluación a partir de su visión y sus prioridades en la materia. Esto, por un lado, manifestó la confianza del POP en su capacidad para imponer su agenda y, por otro, evitó la injerencia potencial de los elementos de conflicto de interés relacionados con el GAE (ver el siguiente apartado). En 2007, el POP conformó el Comité Académico de Expertos con la participación de prestigiosos académicos —varios de los cuales participaban en el GAE— y expertos en política social. El objetivo del comité fue coadyuvar a profundizar la discusión de los resultados de la evaluación del programa y retroalimentar el proceso de toma de decisiones estratégicas sobre los ajustes al diseño y la operación que planteó el programa en función de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones. Este comité solo sesionó dos años.

[283] La participación del Banco Mundial en la evaluación se aborda en el siguiente apartado.

Tanto las innovaciones probadas en zonas rurales en el ciclo 2007-2008 como las comprendidas en el modelo urbano marcaron el comienzo de un proceso de segmentación de los proyectos de evaluación del POP. Esto es, proyectos que no se enmarcan en una agenda como tal, por lo que no están encauzados hacia un objetivo común.

El ciclo de evaluación que inició en 2011-2012 ha mantenido la segmentación de la evaluación en términos de la realización de proyectos de evaluación aislados. Esto también es una consecuencia de la normatividad y las restricciones administrativas que, por definición, son poco favorables al desarrollo de proyectos de evaluación multianuales ni posibilitan que sean ajustados conforme los hallazgos de la evaluación identifiquen retos y aspectos no previstos al inicio, y sobre los cuales sería importante profundizar.[284]

Entre 2014 y 2017, a propósito del lanzamiento de Prospera, que incluyó la adición del componente de vinculación, el POP contrató estudios de evaluación relacionados con las vertientes de este nuevo componente, con especial atención en la evaluación de proyectos piloto instrumentados en la vertiente de inclusión productiva. Asimismo, se evaluaron otras innovaciones potenciales al POP implementadas también con carácter de piloto (ejemplo, el cambio de receptor de beca en el nivel medio superior o el apoyo para integrantes de familias beneficiarias con discapacidad).

En este periodo, cabe resaltar la contratación de numerosas consultorías (asesorías, estudios e investigaciones) adicionales que parecen responder a diversos intereses de la CNP: la integración y documentación de las actividades de mejoras estratégicas al programa Oportunidades que aporten elementos para la planeación estratégica 2014-2018 de Prospera, y la elaboración de un estudio sobre el papel del POP en el proceso de empoderamiento de las titulares beneficiarias, por citar solo un par de ejemplos.[285]

En 2017, el desarrollo de esta serie de proyectos dispersos e inconexos se traslapó con el inicio de otro ciclo de evaluación. A partir de la efeméride de los veinte años de instrumentación del POP, se reanudó la discusión sobre la necesidad de una evaluación con la finalidad de responder cuál ha sido el nivel de logro del objetivo de largo plazo y el fin último del programa: la inserción laboral de los jóvenes y la movilidad social intergeneracional.[286]

Para la definición de la agenda y el modelo de evaluación, se consideró reconformar un GAE que acompañara el proceso, cuya coordinación se encomendó a la Universidad Iberoamericana. En este caso se optó por dividir al GAE en subgrupos temáticos y cada uno fue responsable de proponer las preguntas relevantes de la evaluación en el tema asignado. En paralelo, se decidió avanzar en la propuesta del diseño de evaluación que permitiera documentar los impactos de largo plazo del POP en la población rural, es decir, de 1997 a 2017.

[284] Dichos factores afectan, incluso, el tiempo efectivo para la realización de los proyectos anuales.
[285] Con la intención de minimizar el posible sesgo en el análisis de gabinete señalado en la introducción, esta información fue consultada en la página de CompraNet de la Secretaría de la Función Pública.
[286] Como se mencionó antes, en 2007 se hizo una primera exploración de los avances del POP al respecto.

El ejercicio de diálogo de los subgrupos del GAE coincidió en resaltar la necesidad de una discusión integral que considerara las sinergias e interacciones entre los componentes y resultados esperados del POP; para ello se organizó un seminario conjunto. En este se examinaron los avances en la definición del diseño de evaluación, que proponía el uso de un modelo de regresión discontinua con múltiples puntos de corte, los cuales serían definidos con base en los diferentes modelos utilizados en los años iniciales del programa para determinar la elegibilidad de los hogares. Sin embargo, ante la imposibilidad de reconstruir los puntos de corte y utilizar metodología propuesta para la estimación de los impactos del POP, el trabajo desarrollado por la Universidad Iberoamericana parece haber quedado truncado o se acotaron sus objetivos.

Ante ello, con la intención de garantizar el cumplimiento de la finalidad de este ciclo de evaluación, el POP tomó la decisión de que se realizara un seguimiento a la muestra panel de la evaluación rural enfocada en tres diferentes cohortes de individuos: aquellos que nacieron entre 1997 y 2000; aquellos que en ese periodo tenían entre seis y ocho años de edad (es decir, estaban iniciando la educación primaria); y aquellos que cursaban sexto grado de primaria en ese periodo. Para ello, el POP comisionó al INSP a realizar el diseño y levantamiento de la novena ronda de la encuesta de evaluación rural (ENCEL 2017). Cabe resaltar que estas actividades se llevaron a cabo en un tiempo muy reducido y como un proyecto acotado, pues no hubo tiempo para la definición de la agenda de evaluación que sirviera de marco para el diseño de la ENCEL 2017, ni se pudo involucrar en ello a un conjunto amplio de investigadores expertos, como se hizo para el diseño de las encuestas previas.

Por otro lado, el POP utilizó recursos federales para contratar al Banco Mundial a fin de que asumiera la coordinación de la elaboración de cuatro estudios analíticos que ofrecieran evidencia sólida respecto a cuatro temáticas —movilidad intergeneracional, trayectorias en educación, salud y bienestar—, a partir de la información recolectada en la ENCEL 2017 y las encuestas previas, así como otras fuentes de información relevantes. El Banco Mundial retomó la conformación de un GAE, definió al equipo responsable de la elaboración de los estudios y es responsable del seguimiento de todo el ciclo de evaluación. A la fecha de la elaboración de este capítulo, los análisis todavía están en proceso; sin embargo, se están efectuando bajo una presión fuerte de tiempo, debido a que el POP requiere contar con los resultados antes de que termine la administración federal.

Con base en lo señalado en este y en el apartado anterior, en síntesis, se aprecia que los principales ciclos y actividades de evaluación del POP han tenido diversas finalidades o necesidades: responder sobre aspectos de tipo inercial asociados a la cadena de resultados del POP;[287] responder preguntas nuevas que surgen a partir de la evolución de la teoría de cambio del programa; llenar vacíos de decisiones tomadas mediante el aporte de evidencia que les dé sustento o ayude a traducirlas en líneas de acción específicas; y explorar la viabilidad y efectividad de innovaciones potenciales al diseño y la operación del programa.

[287] Esto es, cuáles son los impactos en el corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, en esta administración también es innegable la contratación de numerosas consultorías cuya finalidad y relevancia no es del todo clara.

Acorde con lo mencionado en la introducción, estas finalidades de la evaluación del POP han estado determinadas, explícita o implícitamente, por los diferentes actores relevantes del proceso y el contexto (personal, institucional y político) en el que se da su participación en él, de lo cual trata el apartado siguiente.

3. ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL POP

A continuación, se revisan los actores clave en las diferentes etapas del proceso de evaluación, desde el diseño hasta el uso de los resultados para la mejora continua del programa. El nivel de involucramiento de los actores ha estado determinado en función de los siguientes factores:

- Factores personales: el perfil profesional, las capacidades técnicas y gerenciales, y el conocimiento del POP.
- Factores institucionales: el tipo de liderazgo inter- e intrainstitucional; las capacidades de las dependencias u organismos, sus atribuciones y las herramientas con que cuentan para ejercerlas; la apertura a la evaluación y lo que se derive de esta; y la relevancia que otras dependencias o programas le asignan al POP para el logro de sus objetivos.
- Factores políticos: los compromisos y prioridades presidenciales (formales o tácitos), la visión sobre la importancia del POP en un contexto de política más amplio, y la coyuntura política.
- Un elemento transversal a los tres ámbitos es la relevancia asignada al uso de la evidencia para la toma de decisiones.

Estos factores se interrelacionan y se traducen en el peso relativo que tienen los actores para incidir en aspectos estratégicos de la evaluación del POP. Este análisis no pretende ser exhaustivo, sino destacar los elementos más importantes de la intervención de cada actor clave. Para ello se consideran ante todo las percepciones captadas en el trabajo de campo en triangulación con la experiencia y la perspectiva crítica de los propios autores.

a) Coordinación Nacional del POP (CNP).[288] Es la cabeza principal del programa y, por lo tanto, tiene capacidad de incidir directamente en aspectos de la evaluación de este, por ejemplo, en la definición de la agenda de evaluación o de la institución coordinadora del proceso. De igual modo, puede tener una participación menos proactiva y centrarse en emitir su aprobación a las determinaciones en la materia que realice el área con la responsabilidad formal del proceso de evaluación del POP. La presente CNP se caracteriza por ejercer un liderazgo interno vertical y por tener un equipo con un perfil relativamente más político que técnico, lo que ha influido en

[288] En esencia se refiere al titular de la CNP.

un menor interés en la definición de una agenda de evaluación y en el uso de la evidencia para encauzar decisiones estratégicas. Así, se ha dado mayor importancia a la realización de estudios que respondan a coyunturas del POP y a prioridades presidenciales (por ejemplo, que sustenten el cambio de Oportunidades a Prospera).

b) Unidad de Evaluación del POP (UEP). En principio, es la principal instancia con responsabilidad en la agenda de evaluación del programa; además, se encarga de la contratación de los estudios planteados y de su supervisión y seguimiento para asegurar su calidad y cumplimiento normativo. Debido a las negociaciones con los diferentes actores participantes en el proceso de evaluación, a fin de lograr los consensos y las colaboraciones necesarias, se requiere el empoderamiento del titular de esta área, así como una destacada capacidad técnica y de gestión política. En la actualidad, la UEP ha debido atender, de manera primordial, las directrices de la CNP señaladas antes, lo que denota la ausencia de un fuerte liderazgo técnico con una visión clara sobre la relevancia de contar con una agenda de evaluación para dar dirección y justificación a los esfuerzos en la materia.

c) Otras direcciones generales de la CNP. Existe la apertura para que las diferentes áreas de la CNP propongan contenidos para la agenda de evaluación en función de sus necesidades específicas para contar con cierta evidencia. Dado el caso, participan también precisando la viabilidad y apoyando en la instrumentación de esquemas pilotos en el marco de alguna evaluación. Asimismo, en función de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones, las áreas son involucradas en la determinación de las acciones de su incumbencia susceptibles de mejora. Estas direcciones perciben que su involucramiento en el proceso se ha ido acotando en el tiempo y ahora es más bien instrumental, y ya no están familiarizados con la agenda de evaluación del POP ni con los resultados que se obtienen.

d) Órganos colegiados de la CNP (Consejo y Comité Técnico). Participan funcionarios de las dependencias involucradas en el POP y las direcciones generales de la CNP. A partir de la creación del componente de vinculación, se han sumado otras dependencias. Sin embargo, estas todavía no se consideran como socios estratégicos, sino meramente como actores instrumentales dentro de Prospera. El funcionamiento eficaz de estos órganos decisorios se relaciona con la existencia de un fuerte liderazgo político con visión y capacidad de gestión que motive una participación permanente de funcionarios de alto nivel con capacidad de decisión. Esto tiene la intención de impulsar, a partir de la evidencia de las evaluaciones, los acuerdos necesarios a fin de que se logre la atención de las áreas de mejora identificadas. Actualmente, se reconoce la falta de un liderazgo como el que ejerció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la época de Progresa y que propició una forma de interacción con los socios del POP que se ha ido perdiendo con el tiempo, y que ha originado debilidades en la coordinación, el nivel de participación y la calidad de los acuerdos que se establecen.

e) Sectores de salud y educación socios del POP**.** Aunque participan en los órganos colegiados, merecen análisis particular por su relevancia estratégica para el logro del objetivo central del POP. Los sectores son rectores de las acciones en sus

ámbitos respectivos y, en ese sentido, tienen capacidad para impulsar temas en la agenda de evaluación del POP,[289] deben aprobar los proyectos de evaluación propuestos por la CNP que les atañen,[290] y pueden participar en otras etapas del proceso de la evaluación, como la revisión de los instrumentos de recolección de información y la retroalimentación de los informes de resultados. Asimismo, en función de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones, los sectores son involucrados en la determinación de las acciones susceptibles de mejora que les competen. Los rasgos de la participación del sector educativo denotan que la relevancia asignada al POP ha ido decreciendo, además de que se percibe una menor apertura a los ejercicios de evaluación y menor receptividad hacia los resultados y las recomendaciones de mejora que emanan de ellos. Esto, a diferencia del sector salud, que cada vez se involucra más en las definiciones en torno a la evaluación del componente salud.

f) Sedesol. Como cabeza de sector, formalmente puede incidir en el enfoque y las temáticas de evaluación del POP. Sin embargo, debido al peso específico del POP y a la madurez de su proceso de evaluación, así como a su autonomía técnica y de gestión, el nivel de involucramiento de la Sedesol en la definición de la agenda de evaluación ha sido de forma intermitente, si bien más constante en cuanto a la verificación del cumplimiento de la normativa respectiva.

g) CONEVAL. Dada su responsabilidad en la definición de la agenda de evaluación de la política de desarrollo social en general, formalmente puede influir en los contenidos de la agenda de evaluación del POP (y de los sectores), en la definición de los enfoques y metodologías de evaluación, y también puede contratar sus propias evaluaciones. Además, incide en la promoción de acciones relativas al uso de las evaluaciones por parte del programa y, en principio, involucra a otras dependencias e instancias de orden superior cuando los resultados y las recomendaciones así lo ameritan. Sin embargo, el peso relativo del CONEVAL es limitado al no contar con la capacidad institucional ni las atribuciones necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa que ha establecido en la materia. El CONEVAL ha tenido injerencia en la evaluación del POP tanto como la propia CNP se lo ha permitido o solicitado en ciertas coyunturas. Debido al peso relativo del programa, ha sido difícil establecer una coordinación efectiva entre este y el CONEVAL. Esto se percibe como un reto pendiente y que ayudaría para que el Consejo tenga no solo conocimiento de todos los proyectos y estudios que el programa lleva a cabo en materia de evaluación (sin importar la procedencia del financiamiento), sino que estos sean enmarcados en una agenda de evaluación.

h) Banco Mundial y BID (bancos). En los contratos de préstamo con estos bancos se introducen cláusulas relativas a estudios y evaluaciones del programa, las cuales deben ser previamente discutidas y consensuadas con el POP, ya que, por tratarse de préstamos, la responsabilidad final sobre el uso de los recursos recae en el

[289] Aunque no cuentan con un mecanismo para asegurar su consideración en la agenda. Sin embargo, al igual que los demás socios del POP, tienen la capacidad de llevar a cabo sus propios proyectos de evaluación.
[290] Al respecto, pueden limitar el alcance de los proyectos de evaluación o, incluso, imposibilitar su realización al no proporcionar *de facto* los elementos necesarios para su desarrollo.

gobierno federal. Asimismo, hay proyectos impulsados y financiados por los propios bancos mediante cooperaciones técnicas. Como ha sucedido de manera reciente, existe también la posibilidad de que estos bancos sean contratados por el POP para cuestiones específicas, como la coordinación de la evaluación. En este contexto, el peso relativo que pueden tener los bancos en la agenda de evaluación del programa está en función de las concesiones que les confiere la UEP o la CNP, así como de la capacidad de persuasión de los responsables de los bancos para impulsar temas o proyectos de evaluación que son de su interés. No existe un mecanismo que favorezca el flujo de información entre los bancos para que conozcan en detalle la agenda de estudios que está implementando cada uno y los resultados obtenidos. En los años recientes ha habido una fuerte participación de los bancos en la evaluación del POP ante las debilidades señaladas respecto a la CNP y la UEP.

i) Academia. En la definición de la agenda de evaluación han sido involucrados diferentes GAE, conformados por reconocidos expertos en diferentes temas, nacionales y extranjeros, con la coordinación de la UEP. La integración de estos grupos también compete a la UEP, lo que no está exento de cierto nivel de discrecionalidad en lo referente a qué investigadores son invitados y en la definición de cuándo se considera necesaria su intervención. En los ciclos iniciales de evaluación del POP, su participación fue más intensiva y luego de forma intermitente. El GAE proporciona asesoría acerca de las preguntas de la evaluación, los enfoques y modelos de evaluación más pertinentes para su abordaje. En este sentido, fortalece la calidad del proceso de evaluación; sin embargo, también introduce elementos que podrían causar conflicto de interés; esto por el hecho de que los investigadores, a la vez que asesoran al programa sobre la agenda, también tienen interés en realizar los estudios que se proponen. Además, pueden tener la tentación de posicionar su propia agenda de investigación aun cuando no se alinee con las prioridades del POP. Más allá del GAE, los investigadores que participan en las evaluaciones[291] tienen la posibilidad de incidir en el detalle fino de la evaluación mediante la formulación de sus propuestas de investigación, las cuales deben ser negociadas con la UEP. El hecho de que los evaluadores sean contratados por el mismo POP puede introducir, asimismo, un conflicto de interés y afectar la objetividad de los resultados. Todo ello hace evidente la necesidad de lineamientos específicos sobre el funcionamiento del GAE, su conformación y las reglas de participación.

Otros actores cuya participación en la evaluación del POP se considera importante visibilizar son:

j) Población beneficiaria. Esta ha tenido un papel clave en la evaluación, aunque instrumentalmente, como proveedora de información en las encuestas de evaluación o participando en los estudios de corte cualitativo. Sus propuestas de mejora también llegan a tener eco en los informes de evaluación. Ante un creciente

[291] En sentido amplio incluye también a los investigadores independientes, firmas consultoras y centros de investigación.

interés por conocer las transformaciones experimentadas por los (ex) beneficiarios en sus percepciones, prácticas y comportamientos luego de veinte años de intervención del POP, reviste una mayor importancia el desarrollo formal de evaluación participativa con esta población.[292]

k) Otros participantes a nivel local. Se reconoce la participación de población no beneficiaria y de otro tipo de actores locales —como los prestadores de los servicios de salud y educación o los operadores del POP—, igualmente, como proveedores de información. La consideración de sus perspectivas contribuye a enriquecer, contrastar o contextualizar los resultados de evaluación, así como a la formulación de recomendaciones más pertinentes y la identificación de líneas de investigación.

A partir de lo anterior, puede concluirse que la CNP tiene la mayor capacidad para establecer las directrices del proceso de evaluación del POP, aunque existe un conjunto amplio de otros actores con capacidad relativa de incidir en el proceso. El tipo y la intensidad de participación de los diferentes actores han sido heterogéneos y cambiantes con el tiempo. El involucramiento de otras instancias también ha ayudado a subsanar debilidades en el equipo interno del POP en términos de coordinación o de capacidades técnicas o gerenciales, aun cuando los alcances de cualquier injerencia externa son delimitados, explícita o implícitamente, por los tomadores de decisión del POP.

4. USO DE LAS EVALUACIONES Y ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE HAN INCIDIDO EN ELLO

El uso de las evaluaciones por parte del programa se puede abordar distinguiendo tres diferentes casos: mejoras relevantes realizadas al programa que se fundamentaron en hallazgos de ejercicios de evaluación; resultados de estudios y recomendaciones respecto a los componentes originales del POP que hoy no han sido considerados y que podrían potenciar sus impactos ya documentados; y ajustes o transformaciones que ha experimentado el POP que carecen, en lo general, de un sustento claro basado en evidencia sólida. Con base en el análisis de gabinete, y sobre todo en el trabajo de campo y la experiencia de los autores, se reconoce la existencia de factores políticos-económicos, institucionales y técnicos como principales condicionantes de estos casos. La comprensión de estos factores, su nivel de incidencia y sus interrelaciones —es decir, la economía política de cada caso— es necesaria para poseer una perspectiva real sobre la relevancia que ha tenido la evaluación en el desarrollo del POP y en la toma de decisiones estratégicas a lo largo de sus veinte años de existencia.

En seguida se ilustran los tres casos mediante el análisis de ejemplos que se consideran más significativos a la luz de las premisas básicas del diseño del programa. El análisis de los factores intervinientes no es exhaustivo, sino que se privilegian aquellos que los actores entrevistados y los propios autores reconocen como los más importantes.

Mejoras relevantes a las intervenciones del POP

[292] Ver Hernández (2011).

Una percepción generalizada es que el componente que ha tenido una constante evolución a lo largo de la historia del programa es el de salud. Al respecto, destacan las modificaciones al formato del hierro empleado en la formulación de los suplementos alimenticios para utilizar una con mayor biodisponibilidad, así como el cambio en la edad mínima para que los niños reciban los suplementos, que pasó de los cuatro a los seis meses. Estos ajustes se efectuaron en el marco del cambio de Progresa a Oportunidades y se fundamentaron en hallazgos de evaluaciones de impacto de corto−mediano plazo en indicadores de salud y nutrición. Estos evidenciaron que no se había logrado la efectividad esperada, en particular en la reducción de anemia, y que los cambios observados en la prevalencia de esta no se asociaban al consumo del suplemento. Además, se recomendaba que los suplementos no debieran inhibir la lactancia materna exclusiva que, de acuerdo con la referencia de la Organización Mundial de la Salud, tiene que promoverse durante los primeros seis meses de vida.

A pesar de estas modificaciones, la magnitud de los resultados en el largo plazo, aunque reflejaba avances importantes, continuaba sin alcanzar los rangos aceptables, sobre todo respecto a la alta prevalencia de anemia y talla baja en los niños menores de dos años. Además, se identificó que la lactancia exclusiva se suministraba durante un periodo menor de la recomendación y había introducción temprana de otros alimentos. Por otro lado, se encontró que el sobrepeso y la obesidad también han ido en aumento en la población beneficiaria, lo cual sugería que los suplementos alimenticios no deberían hacer un aporte adicional de energía. Esto impulsó, en 2009, la realización de un estudio multianual que evaluó la eficacia de tres tipos de suplementos nutricionales en el crecimiento y desarrollo de niños menores de dos años, y el estado de nutrición de mujeres embarazadas. Asimismo, se promovió el pilotaje de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN) en zonas rurales y urbanas, que consideró la alternativa de ofrecer suplementos de micronutrientes sin adición de energía.

Derivado de los resultados de estos estudios, a partir de 2014, el POP implementó a escala nacional la EsIAN, que incluye un nuevo esquema de suplementación diferenciada por tipo de población (niños-mujeres, grupos etarios) y por contexto (rural-urbano). Además, se modificó la presentación de los suplementos y se definió el plan de comunicación de la EsIAN en atención a las sugerencias de estudios enfocados en el diseño de una estrategia de comunicación educativa adecuada al perfil y necesidades de la población objetivo.

Para que todo ello pudiera concretarse, se ha identificado la combinación de los siguientes factores favorecedores:

- Factores técnicos. Los estudios de impacto, guiados por expertos en la materia, fueron metodológicamente rigurosos y arrojaron evidencia sólida sobre la persistencia de problemas de malnutrición en la población beneficiaria. Debido a su probada repercusión en la transmisión intergeneracional de la pobreza,[293] esta evidencia obligó a profundizar en la identificación de las causas y las potenciales

[293] La desnutrición crónica en niños tiene efectos adversos irreversibles en la capacidad de trabajo físico y en el desempeño intelectual.

recomendaciones de mejora, lo que justificó el desarrollo de una agenda específica de investigación en la materia.

- Factores institucionales. La visión, los liderazgos en turno y el diálogo cercano entre la parte académica, el POP y el sector salud influyeron en el fuerte impulso otorgado a esa agenda de investigación. De igual manera, contribuyeron al éxito de las gestiones para que la propuesta de innovación que representa la EsIAN contara con todo el apoyo necesario. Ahora bien, gracias a las facultades de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) como rectora del componente de salud, se pudo institucionalizar la implementación de la EsIAN a escala nacional. Esto también fue viable por la flexibilidad del sector salud y del programa para adecuar su normativa y los procesos necesarios. Otro factor relevante ha sido la capacidad institucional de Liconsa y Diconsa para la elaboración y distribución de los nuevos suplementos.
- Factor político. La instrumentación de la EsIAN ha requerido la voluntad política del sector salud para apoyar la iniciativa desde la fase de pilotaje hasta su institucionalización. Un incentivo adicional que refuerza el compromiso del sector con la EsIAN (que se orienta a la población más vulnerable) tiene que ver con el hecho de que representa un área de oportunidad para identificar formas de suplementación de alta efectividad que, en un futuro, puedan otorgarse al resto de la población del país.

Por otro lado, la replicación de una recomendación como la EsIAN a nivel nacional y en condiciones no controladas se asocia al menos con dos factores críticos, los cuales pueden limitar la capacidad de éxito de esta estrategia.

- Factor institucional. La evaluación de los avances en la capacitación del personal de salud evidenció “problemas importantes de instrumentación, [ya que] más de la mitad de los médicos y enfermeras no había iniciado la capacitación” (Universidad Iberoamericana, 2018: 4) al momento del estudio. Los avances heterogéneos en la adquisición de los conocimientos y prácticas por parte del personal de salud son reflejo de que la expansión de la EsIAN no ha sido acompañada de las condiciones institucionales necesarias para su adecuada implementación. Esto está vinculado a un factor institucional más estructural: una deficiente calidad de los servicios de salud.
- Factor operativo. El sector salud ha identificado que un porcentaje de titulares no acude bimestralmente a su unidad de salud para recoger los suplementos alimenticios, y es una condición básica para que la población objetivo los consuma en la dosis recomendada. Asimismo, se ha identificado titulares que no dan de alta en el POP a los niños pequeños del hogar sino hasta que son elegibles para recibir las becas educativas del programa.[294] Existe la hipótesis de que esto se debe, por un lado, a que las titulares desconocen que los suplementos forman parte de los apoyos del POP y que acudir por ellos es también una corresponsabilidad; y por

[294] Estos son apoyos per cápita que incrementan de forma considerable el monto total de transferencias que recibe un hogar.

otro, al hecho de que no perciben los efectos en la salud y nutrición de los niños menores asociados al cumplimiento de las corresponsabilidades en salud. Además de las deficiencias en la calidad de los servicios de salud, estas situaciones se vinculan con fallas en la labor de información a la población beneficiaria a cargo del personal operativo del programa, que es un área de oportunidad persistente del POP.[295]

Ahora bien, se ha generado un importante cúmulo de evidencia que ha demostrado que las intervenciones de desarrollo infantil temprano son al mismo tiempo equitativas y eficientes, ya que logran reducir las desigualdades a la vez que incrementan la eficiencia y eficacia de intervenciones posteriores. En el caso del POP, el desarrollo integral de los niños constituye un elemento crucial para que puedan aprovechar mejor los beneficios derivados de sus acciones en educación y salud. Este "efecto multiplicador de habilidades" (Baker-Henningham y López, 2013: 3) conduce a beneficios significativos incluso de largo plazo, como pueden ser mejor aprovechamiento escolar y mayores remuneraciones.

Desde 2002, el POP ha hecho referencia a la estimulación temprana en el marco de las acciones de seguimiento al crecimiento y el desarrollo infantil del componente de salud. En un inicio, la intervención era muy incipiente y consistía en la capacitación sobre el tema a los padres de niños menores de dos años. Posteriormente, las acciones y los talleres de capacitación en estimulación temprana se ampliaron para incluir a los padres o cuidadores de los niños menores de cinco años, y se promovió la participación paterna en la estimulación temprana.

A partir de 2013 se ha dado mayor definición e impulso a esta intervención. En las reglas de operación del POP vigentes se hace referencia a la "Estrategia de desarrollo infantil y estimulación temprana" (EDIET), cuyos objetivos son: detectar y atender oportunamente a niños con rezago y riesgo de retraso en el desarrollo; facilitar el desarrollo integral en los niños mediante mejores prácticas de crianza y la estimulación de áreas del desarrollo en madres o cuidadores desde el embarazo; y promover el fortalecimiento de los contenidos y prácticas relacionados con el desarrollo infantil temprano con otras instituciones (Sedesol, 2017). De acuerdo con la Secretaría de Salud-CNPSS (2018: s.p.), en la actualidad se encuentran en operación 29 centros regionales de desarrollo infantil y estimulación temprana en el país.

Los elementos favorecedores de la incorporación de la intervención de desarrollo infantil temprano dentro del componente de salud son:

- Factor técnico. Los hallazgos de la evaluación externa del programa en niños de zonas rurales —que tuvo un sólido diseño de evaluación— mostraron niveles muy bajos y un escaso impacto en el desarrollo cognoscitivo y de lenguaje de los niños beneficiarios de zonas rurales. A consecuencia de ello y aunado a las incipientes

[295] Los resultados de la encuesta de seguimiento operativo Puntos Centinela 2017 refuerzan esta hipótesis (Gutiérrez, 2018). Lo cierto es que el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud puede implicar costos que no todos los hogares beneficiarios pueden asumir, un aspecto pendiente de ser explorado en profundidad.

acciones en materia de estimulación temprana del componente de salud, en 2008, el POP, en colaboración con el Conafe, realizó un proyecto piloto multianual con el objetivo de reunir evidencia empírica sobre los efectos sinérgicos del Programa de Educación Inicial no Escolarizada en niños beneficiarios del POP (PEI-POP). Dicho estudio arrojó evidencia rigurosa de impactos significativos en el desarrollo infantil y en el crecimiento de los niños sobre todo en localidades no indígenas (Sedesol, 2012). Esta evidencia ayudó a enriquecer la discusión sobre el potencial de una intervención como la EDIET en complemento con la EsIAN. Asimismo, resulta pertinente y alentador que el diseño e instrumentación de la EDIET, de acuerdo con la Secretaría de Salud-CNPSS (2018) (SS-CNPSS, 2018), haya contado con el asesoramiento de expertos en la materia y se haya realizado un pilotaje de los materiales que son utilizados.

- Factor institucional. Gracias a las facultades de la CNPSS fue posible institucionalizar la aplicación del tamizaje para evaluar el desarrollo de los niños menores de cinco años en todas las unidades de salud que atienden a población beneficiaria del POP. Esta evaluación es crucial para la detección y atención oportuna de los menores con riesgo de retraso del desarrollo.

A pesar de estos avances, los factores críticos identificados con relación a las acciones de desarrollo infantil temprano son:

- Factor político-económico. No se dio seguimiento al proyecto del PEI-POP como hubiera sido deseable. Esto podría haberse hecho, por ejemplo, mediante la consolidación de un esquema que impulsara intensivamente la participación de los beneficiarios del POP en las acciones del Programa de Educación Inicial no Escolarizada.[296]
- Factor institucional**.** A la fecha, el POP no ha podido implementar un mecanismo a fin de asegurar el acceso a las intervenciones de desarrollo infantil temprano para todos los niños elegibles de los hogares beneficiarios, aun a pesar de la evidencia existente que vincula estas intervenciones con un aumento potencial de los impactos del programa. Esto se debe a que la escala del POP rebasa de modo significativo la capacidad institucional de los programas de desarrollo infantil temprano existentes. Esto incluye a los centros regionales de desarrollo infantil y estimulación temprana que ha puesto en operación el sector salud, los cuales distan de tener la capacidad de atención para toda la población del POP. Asimismo, todavía no se ha implementado el componente de “Articulación con programas existentes” de la EDIET, que es un área de oportunidad para que se retomen los aprendizajes del proyecto PEI-POP. Finalmente, la calidad de los servicios de salud es un factor que tiene el potencial de incidir en el éxito de la EDIET.

Áreas de mejora que todavía no se han logrado materializar en modificaciones o ajustes sustantivos al POP y que podrían potenciar los impactos obtenidos

[296] Tal como se ha hecho con las acciones del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, con resultados positivos en la escolaridad de las titulares del POP.

Estudios de la agenda de evaluación rural de largo plazo evidenciaron grandes retos asociados a una deficiente calidad de los servicios de salud y educativos a los que tiene acceso la población beneficiaria. A ello se atribuye que los impactos del programa han sido inferiores al óptimo esperado (Campos, 2012; Aramburu, Belman, Blancas, Gutiérrez y Sánchez, 2012).

En materia educativa, desde hace tiempo se ha visibilizado la problemática que tiene que ver con la calidad de la oferta educativa pública en el país, así como de la que recibe la población beneficiaria del POP y que pone en riesgo el logro de sus objetivos de largo plazo. Los análisis realizados muestran que, más allá de la progresión en años de estudios, los resultados de las pruebas estandarizadas resultan en lo general más bajos en las escuelas con mayor concentración de becarios del programa. Esas escuelas, a su vez, se ubican en las zonas de mayor marginación en el país, son las que reciben, proporcionalmente, una menor asignación de recursos gubernamentales y presentan las peores condiciones de calidad de los servicios. A ello se suma el hecho de que los programas compensatorios que beneficiaban escuelas donde acude población del POP (y funcionaban de manera adecuada) han sido fusionados en Escuelas al Cien como parte del nuevo modelo educativo, del que todavía se desconoce su potencial.

El estudio reciente de Mancera y Serna (2018) reitera las recomendaciones formuladas desde hace una década en términos de la necesidad de utilizar la razón de becarios del POP respecto de la matrícula escolar como indicador para priorizar la inversión y mejorar la calidad de la oferta educativa. Esto incluye, entre otras propuestas, reforzar el apoyo para las escuelas indígenas; diseñar estrategias educativas para las escuelas rurales, comunitarias, multigrado y telesecundarias; y establecer medidas que fomenten el arraigo de los maestros en las comunidades indígenas y el dominio de la lengua.

En este sentido, existe una percepción compartida de que no se ha hecho lo que podría haberse logrado con la evidencia que se ha generado, y entre los factores críticos que han repercutido en ello están los siguientes:

- Factor político-económico. La falta de un fuerte liderazgo político y capacidad de gestión dentro de los órganos decisorios del POP, como el que ejerció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su momento, ha influido en que no se haya asegurado un sólido compromiso que impulse los acuerdos de más alto nivel que se requieren; por ejemplo, que la Secretaría de Educación Pública establezca un criterio que permita la reorientación del gasto educativo a las escuelas con alta concentración de becarios del programa. Los cambios relativamente constantes de interlocutor del sector educativo dentro de los órganos colegiados del POP —y que no siempre ha tenido el perfil idóneo para el tipo de responsabilidad— indican la relevancia que le asigna el sector al POP para la consecución de sus propios objetivos.
- Factor institucional. Otros elementos estructurales del sector que desempeñan un papel importante en su capacidad para incidir en la mejora de la calidad educativa

son la descentralización de los servicios educativos,[297] el funcionamiento de los sindicatos y el margen real de maniobra en términos presupuestarios.[298]

En materia de salud, "asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud de calidad" es uno de los ejes de la política en salud de la presente administración, lo que implica que los servicios cuenten con la capacidad resolutiva para atender las necesidades de salud de la población. Esto incluye garantizar la homologación de la calidad en todas las instituciones y unidades de salud, además de otras necesidades de atención vinculadas al acelerado incremento a nivel nacional del sobrepeso y la obesidad, así como de la diabetes y la hipertensión (Aguilera, 2012; Ávila, 2018). Al igual que en el tema de la calidad de los servicios educativos, estos enormes desafíos persistentes hoy fueron evidenciados desde hace una década por los estudios de evaluación sobre la calidad de la oferta de salud a la que accede la población rural e indígena del POP (Campos, 2012).

Dichas evaluaciones han resaltado limitaciones importantes en las condiciones estructurales de los servicios públicos de salud, la cuales tienen una relación directa con el nivel de marginación en el que se ubican los establecimientos de salud. Esto explica por qué las unidades de salud en localidades de mayor nivel de marginación son las que presentan las peores condiciones.

A pesar del reconocimiento sobre el papel que tiene la calidad de los servicios de salud en los resultados del POP, solo se ha realizado un ejercicio de evaluación similar al rural, pero enfocado en el contexto urbano (en 2009). Debido a que la calidad de los servicios no es un tema que haya sido considerado en la propia agenda de evaluación de la CNPSS, para informarse al respecto este órgano rector del componente de salud se basa en los reportes derivados del mecanismo de supervisión a las unidades de salud, así como en los resultados de los indicadores de salud de la encuesta Puntos Centinela, la cual se recopila periódicamente como parte del modelo de seguimiento operativo del POP.

Los resultados de Puntos Centinela 2017 hacen hincapié en áreas de mejora identificadas en evaluaciones previas y que son trascendentales para garantizar el acceso efectivo a la atención de la salud de calidad para la población beneficiaria del programa. Entre esas áreas de mejora destacan: la realización de la vigilancia del estado nutricional de los niños y la consejería sobre los cuidados durante el embarazo provista en las unidades de salud; el conocimiento de los apoyos del componente de salud del POP por el personal prestador de los servicios; y el equipamiento de las unidades de salud, la disponibilidad de los medicamentos en las unidades y el tiempo de espera para recibir la atención.[299] De igual modo, un reto persistente es la heterogeneidad de los resultados entre las entidades del país, pues se observan sustanciales diferencias en algunos indicadores (Gutiérrez, 2018).

[297] Al presupuesto de los programas de calidad no se le da seguimiento ni es evaluado, ya que es administrado por las autoridades de las entidades y los municipios, que no rinden cuentas del destino de su gasto.
[298] Es decir, una vez que se ejercen los recursos en los rubros de gasto obligatorios como salarios, prestaciones, pensiones y jubilaciones.
[299] Estos aspectos repercuten de manera negativa en la adecuada instrumentación de la EsIAN.

A pesar de los avances en el componente de salud señalados, se reconoce la influencia de los siguientes factores críticos en las deficiencias en la calidad de los servicios de salud:

- Factor institucional. Los hallazgos de los estudios específicos realizados como parte de la agenda del POP no resultaron sorpresivos para el sector salud, pues, a pesar de que se han hecho esfuerzos en la materia, existe un conocimiento previo de que estos han resultado insuficientes por las limitaciones del propio sector. Uno de ellos, que afecta el desarrollo de acciones claras de mejora, es que la prestación de los servicios en su mayor parte está descentralizada,[300] entonces los esfuerzos desde el nivel central para obtener mejores resultados en el componente de salud se van mermando. Esto, en función de que, en la práctica, existen 32 proveedores diferentes de servicios de salud y cada uno tiene sus prioridades y problemáticas particulares.[301] Este elemento estructural se suma a otros que juegan un papel importante dada su capacidad para incidir en la mejora de la calidad de salud, como son la injerencia de los sindicatos[302] y el margen real de maniobra del sector salud en términos presupuestarios.[303] Por otra parte, la representación federal, desde una instancia que se hace cargo del financiamiento de servicios de salud, sin un vínculo formal con el área directamente responsable en la materia de calidad de la Secretaría de Salud, dificulta la implementación de acciones concretas en ese ámbito.
- Factores político-económicos. En la actualidad no se cuenta con un sistema de información, actualizado de modo permanente, para el seguimiento nominal de la población atendida en las unidades de salud de forma que se pueda conocer qué tipo de padecimiento presenta y la atención que está recibiendo. Tener un sistema de este tipo permitiría mejorar, sustancialmente, la calidad de la atención, así como la generación de mejor evidencia para la toma de decisiones.[304] Toda vez que no se considera que se carezca de capacidad institucional, lo anterior parece atribuible a la falta de una clara visión y voluntad política dentro de la Secretaría de Salud para impulsar la consolidación de este sistema. Por otro lado, la ausencia de un interlocutor único representante del conjunto de servicios prestados a la población beneficiaria del POP, con fuerte liderazgo y capacidad de decisión, ha afectado la incidencia de las evaluaciones en la calidad de los servicios. Asimismo, no ha existido apertura ni voluntad política para apoyar el pilotaje de un esquema de incentivos a la calidad, al desempeño y las mejores prácticas, dirigidos de manera directa a los establecimientos de salud; este mecanismo ha sido experimentado en otros países con probado éxito.

[300] El IMSS-Prospera tiene una operación centralizada, por lo que obtiene relativamente mejores resultados, pero atiende solo cerca del 25% del padrón del POP (Prospera, 2017, s.p.).
[301] Si bien se reconoce como avance que, derivado de las modificaciones a la Ley General de Salud (2014), se ha logrado un mayor seguimiento al ejercicio de los recursos transferidos a los estados, que da mayor certeza sobre su aplicación a las estrategias prioritarias del componente de salud (Secretaría de Salud-CNPSS, 2018).
[302] Por ejemplo, en zonas urbanas se ha recomendado la ampliación de los horarios y días para la atención de la población beneficiaria, pero los sindicatos han sido un obstáculo importante.
[303] Es decir, una vez que se ejercen los recursos en los rubros de gasto obligatorios, como salarios, prestaciones, pensiones y jubilaciones.
[304] A pesar de que se ha gastado en esfuerzos previos orientados a contar con dicho sistema, estos no han sido fructíferos.

Cambios al POP cuya justificación carece, en general, de un sustento claro y basado en evidencia sólida

Como se hizo referencia, a partir de 2006, el POP comenzó a incorporar en su diseño transferencias adicionales que han sido menos congruentes con su planteamiento teórico original. Asimismo, son apoyos cuya justificación de creación fue elaborada casi a la par de sus lanzamientos o, incluso, exprofeso. Esto implica que las decisiones de fondo se habían tomado cuando todavía no se contaba con un sólido sustento ni se tenía claridad sobre su instrumentación específica. En este caso se encuentran los apoyos siguientes: el componente energético, el apoyo para adultos mayores, el apoyo infantil, la modalidad Sin Hambre, así como el esquema de apoyos del componente de vinculación. A excepción de este último, los demás apoyos fueron experimentando ajustes hasta su final extinción,[305] lo cual fue ocasionado, precisamente, por la falta de una justificación real.

A continuación, se exponen los principales elementos críticos que se consideran indicativos de que las modificaciones al diseño del POP realizadas en la actual administración no estuvieron sustentadas en la evidencia disponible de las evaluaciones del programa. Esto, aun cuando en el discurso y en la documentación oficial se pretende reflejar lo contrario:

- Factor político-económico. En el marco del lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre, el gobierno federal se propuso impulsar nuevas iniciativas asociadas a la estrategia que, a su vez, se definieron con el objetivo de reducir el indicador de carencia de acceso a la alimentación utilizado en la medición oficial de la pobreza multidimensional. De esta forma, se decidió la creación de la modalidad Sin Hambre (antes denominada PAL-Sin Hambre). Así, los hogares que resultaban elegibles para ser incorporados al PAL a partir de mediados de 2013 fueron incorporados de manera automática en esta modalidad.[306] Estos hogares recibieron los apoyos del PAL, así como un monto adicional denominado “Apoyo alimentario Sin Hambre”. Sin embargo, los hogares en la modalidad Sin Hambre solo podían hacer uso de sus transferencias en establecimientos de Diconsa y en una canasta de alimentos predeterminada (en su mayoría alimentos no perecederos). Esto se asemejaba a un esquema de transferencias en especie.[307] Esta decisión implicó el uso de recursos para la instalación de establecimientos de Diconsa en zonas urbanas, así como para el otorgamiento del apoyo adicional a los hogares.
- Factor técnico. La inclusión de esta modalidad se impuso al POP y no se reparó en la evidencia que sustentó el diseño del programa y la lógica de su esquema de transferencias monetarias.[308] Igualmente, esa decisión no tomó en cuenta los resultados de evaluaciones previas, las cuales no identificaron resultados contundentes a favor de alguna de las dos modalidades de apoyo (en especie y

[305] El apoyo para adultos mayores desaparecerá en cuanto el programa Pensión para Adultos Mayores de 65 y más de la Sedesol pueda absorber todo su padrón.
[306] Salvo en los acotados casos en los que no existían las condiciones para la operación de esta modalidad.
[307] La excepción era el apoyo infantil, que conservó su diseño como transferencia monetaria no condicionada.
[308] Ver Levy y Rodríguez (2005).

monetaria) en términos de su efectividad,[309] aunque reconocían que, dado lo anterior, resultan más convenientes los apoyos monetarios, porque implican menos costos de operación.

La debilidad del diseño de la modalidad Sin Hambre fue corroborada por los resultados de las evaluaciones que identificaron varias deficiencias operativas asociadas a la capacidad institucional de Diconsa, así como la capacidad de los proveedores de alimentos, los cuales no pudieron responder al incremento significativo de la demanda. Lo anterior repercutió en costos importantes que fueron trasladados a los beneficiarios en esta modalidad, como costos de transporte y tiempo asociados a la ubicación de la tienda Diconsa y por la necesidad de acudir en más de una ocasión a esta ante el desabasto de ciertos productos (Gutiérrez, 2015; Scott & Hernández, 2018).

En un ambiente de fuerte restricción presupuestaria causada por un déficit importante en el componente educativo, esta evidencia le sirvió a la CNP para justificar la decisión de eliminar esta modalidad en 2017 y transitar a los hogares al esquema tradicional del PAL (ahora esquema de apoyos sin corresponsabilidad).[310] De esta forma, la CNP pudo redirigir los recursos de la modalidad Sin Hambre y evitar que resultara afectado el otorgamiento de los apoyos educativos a los becarios del POP.

Ahora bien, como respuesta a la evidencia de que los supuestos en los que se basó el diseño del programa no se están cumpliendo, esta administración decidió hacer un esfuerzo por internalizar el supuesto con relación a la existencia de empleos de calidad a los que se incorporaría la población con mayor capital humano. De esta manera, se buscó plasmar, de modo explícito, los mecanismos través de los cuales los jóvenes podrían incorporarse a actividades económicas formales, de mayor productividad y retribución económica.

En este contexto se justificó la institucionalización del componente de vinculación, lo cual implica la ampliación de las atribuciones del POP al asignarle una mayor responsabilidad en el logro del resultado de largo plazo y su fin último. Sin embargo, no se le dotaron las herramientas necesarias para ejercer esas atribuciones adecuadamente.

Los factores críticos relacionados con la creación del componente de vinculación son:

- Factor político-económico. La premura por dejar atrás Oportunidades y dar paso a Prospera como un emblema de esta administración, no fue favorable para que el POP contara con un tiempo razonable para el diseño y la planeación estratégica del componente de vinculación (y sus intervenciones específicas), procesos en los que, idealmente, habría sido conveniente involucrar en forma activa a todos los socios potenciales del componente. Un aspecto que contrasta con la voluntad política por alentar este nuevo componente es que no fue acompañado con la asignación de un presupuesto específico etiquetado para el POP, sino que fue concedido a los

[309] Ver González-Cossío y otros (2008) y Cunha (2014).
[310] En aquellos casos en los que era posible, fueron transitados incluso al POP (ahora esquema de apoyos con corresponsabilidad).

programas socios en esta nueva encomienda. Esto, de la misma manera en que se ha alentado la participación efectiva del sector salud y educativo dentro del POP.

- Factor técnico. La restricción de tiempo incidió en que las vertientes del componente de vinculación —denominadas inclusión financiera, productiva, laboral y social— fueron puestas en marcha sin los elementos analíticos necesarios para contar con un sólido fundamento. Esto es, no se realizaron estudios diagnósticos detallados a fin de conocer cuáles programas tenían potencial y capacidad institucional para participar en este componente, así como para identificar cuáles de sus intervenciones han probado su efectividad o buen desempeño para ser consideradas.
- Factor institucional. La falta de una planeación estratégica participativa con todos los socios del componente de vinculación impidió que el POP pudiera identificar con claridad los esfuerzos que se requerirían para la gobernanza del componente, consensuar la definición de las poblaciones objetivo de sus cuatro vertientes, así como dimensionar los alcances de sus líneas de acción específicas en términos de cobertura (ya que la población del POP no necesariamente tiene el perfil para ser elegible de los otros programas).

Todo lo anterior incidió en que, en su inicio, no había una definición precisa y detallada de las intervenciones específicas de cada vertiente, de ahí que no se ha logrado que se articulen con una visión de integralidad. Como reflejo de ello, la vertiente de inclusión financiera es compromiso de un área diferente al área responsable de la instrumentación de las otras vertientes del componente. Asimismo, cada vertiente se ha ido definiendo mediante un proceso de prueba y error, en detrimento de la población beneficiaria del POP, que ha debido asumir los costos de este proceso de aprendizaje, como ha sido evidenciado por EASE (2016), Spectron (2016) y Hernández, Dávila y Yaschine (2017).

Por último, ante la presión política por difundir los resultados de las acciones realizadas y los apoyos otorgados a los beneficiarios en el marco del componente de vinculación, el POP no pudo aprovechar la oportunidad de acompañar la implementación de este componente con una estrategia integral de seguimiento, monitoreo y evaluación.[311] A cuatro años de su operación, si bien existen diferentes esquemas pilotos que están siendo evaluados, no se cuenta con evidencia empírica sólida sobre los impactos integrales del Componente de vinculación ni de su costo-beneficio para informar decisiones sobre su continuidad.

5. CONCLUSIONES

Desde su origen, el POP contó con un fuerte componente de evaluación que fue introducido en su diseño como un elemento estratégico para su continuidad; contó con un área responsable de la coordinación de las actividades para la generación de evidencia sobre su efectividad y definió una agenda de evaluación diseñada con esos fines.

[311] Como, por ejemplo, la estrategia propuesta por Rubalcava (2015).

En México, el POP ha sido pionero en la conformación de una agenda de este tipo y en el uso de la evidencia generada por esta en la toma de decisiones estratégicas. Sin embargo, también ha sido precursor de una suerte de burocratización del proceso de evaluación, ya que su peso relativo ha tendido a decrecer en la medida en que el POP aumentó su cobertura y fortaleció su institucionalidad. Esto es, las prioridades del programa se han modificado: de la necesidad de ser evaluado para probar que su diseño funciona y asegurar su continuidad pasó a la necesidad de consolidar su capacidad de gerenciar y operar un programa masivo, y posicionarlo como un emblema de esta administración que pueda capitalizarse políticamente. En este sentido, al disminuirse el uso de la evidencia para sustentar decisiones, se ha reducido la importancia práctica de la evaluación para el programa.

En la historia de la evaluación del POP se percibe que el proceso de evaluación se ha perfilado como uno complejo y discontinuo en el cual los niveles de incidencia de los diferentes actores relevantes han sido cambiantes a lo largo del tiempo. Asimismo, la proliferación de estudios dispersos e inconexos en esta administración sugiere que hay ausencia de una agenda de evaluación como tal, o que esta fue relegada para atender otras prioridades, por ejemplo, la elaboración de estudios para validar o dar sentido a decisiones de política pública tomadas.

Para fortalecer del proceso de evaluación, la CNP requiere institucionalizar un mecanismo para la definición de la agenda de evaluación del programa, en el cual se establezca su contenido mínimo y la temporalidad para su elaboración y revisión, de forma que esté desligada de los ciclos administrativos del POP y quede blindada ante intentos injustificados por abandonarla. Para que la CNP pueda asumir con eficacia la rectoría del proceso requiere contar las capacidades gerenciales y técnicas, y sobre todo tener un profundo convencimiento de la relevancia estratégica de la evaluación para el logro de los objetivos del programa. Esto implica, de modo necesario, mucha apertura al riesgo ante la posibilidad de que la evaluación evidencie que lo que se está haciendo no es lo mejor y se necesite un cambio.

Del mismo modo, sería conveniente formalizar los actores, los perfiles, las responsabilidades y reglas de participación en la definición de la agenda, así como en cada etapa del ciclo de evaluación. Al respecto, podría analizarse la conveniencia de conformar un órgano colegiado específico dentro del POP, que incluya a un grupo de instituciones académicas o investigadores expertos como asesores externos, y que tenga capacidad de formular recomendaciones basadas en las evaluaciones, si no vinculantes, al menos de consideración obligatoria.

En lo referente a los temas relevantes para la evaluación del POP, si bien las intervenciones del programa confluyen de modo simultáneo en los hogares y sus integrantes, no resulta idóneo ni deseable evaluar sus componentes de forma independiente. Por ello, la definición de la agenda de evaluación requiere un ejercicio previo de planeación estratégica en el cual se establezcan con claridad los resultados esperados con un enfoque integral y alineados con la teoría de cambio que sustenta el diseño actual del POP.

Esta planeación también deberá asegurar la complementariedad entre las agendas de evaluación del POP y sus socios, del CONEVAL e incluso las de los propios bancos (BID y Banco Mundial). Esto permitirá evitar duplicidades en términos de estudios y experimentos o pilotos impulsados, y con ello garantizar un uso eficiente de los recursos públicos. Asimismo, una planeación integral contribuirá a asignar el tiempo adecuado para la maduración de cada etapa del ciclo de evaluación —incluyendo la instrumentación de las recomendaciones de mejora— como condición para la apertura de un siguiente ciclo.

Los temas o pendientes de la evaluación relevantes para su consideración en la agenda del POP son:

a) Revisar la estructura y los montos de las transferencias del POP, así como el esquema de corresponsabilidades de los beneficiarios, con base en el perfil de la población beneficiaria, así como los costos actuales de las canastas alimentarias y los asociados a la educación en los diferentes niveles, según el tipo de contexto.
b) Explorar los cambios en las percepciones, prácticas y comportamientos de los beneficiarios y ex beneficiarios mediante evaluación participativa con un diseño formal.
c) Promover una mayor integración de la información administrativa del POP y la generada por el mecanismo de seguimiento y monitoreo interno, como parte de los análisis de evaluación externa.
d) Revisar las puertas de salida (o graduación) del POP.

Ahora bien, ante la transformación en Prospera, se tendría que definir, con los nuevos programas socios del POP, una agenda integral que permita conocer el aporte marginal de la vinculación tanto para el POP como para sus socios.

La consolidación del proceso de evaluación del POP se plantea no solo como un objetivo en sí mismo; es decir, no se pretende que este proceso contribuya únicamente como una especie de laboratorio para la generación de evidencia sobre los PTMC focalizados en población pobre o vulnerable. El propósito primordial es que la evaluación se consolide como una herramienta para potenciar la capacidad del programa para alcanzar su objetivo de largo plazo y fin último. Es claro que ambos objetivos no están contrapuestos; se trata de que el bien público que puede generar la evaluación sea una consecuencia de las mejoras al POP.

En cuanto a la efectividad en el uso de las evaluaciones, hay un amplio reconocimiento de que el programa ha experimentado importantes mejoras en su diseño y operación vinculadas a ejercicios de evaluación. Destaca el componente de salud, que ha experimentado una constante evolución y ha mostrado avances en indicadores de resultados de encuestas nacionales. Sin embargo, el cúmulo de evidencia resalta áreas de mejora relevantes en los componentes originales del POP que hoy están pendientes de ser consideradas. De entre el conjunto de factores que condicionan el diseño y la implementación de acciones de mejora en un programa complejo como el POP, cimentado en una coordinación interinstitucional, indiscutiblemente el factor político-económico es el que tiene un mayor peso relativo.

La incidencia en la calidad de los servicios públicos de salud y educación es un área de mejora que ha estado en la discusión del POP al menos en la última década, y es crucial para potenciar los efectos ya documentados del programa. La persistencia de estos retos parece ser indicativo de la falta de un fuerte liderazgo político con visión y gran capacidad técnica y de gestión dentro del POP.[312] Tal liderazgo debería asegurar un sólido compromiso por parte de los sectores involucrados, y reposicionar al programa como catalizador de acciones que promuevan transformaciones estructurales en los servicios proporcionados a los beneficiarios.

Por consiguiente, lo anterior obliga, por un lado, a recuperar la congruencia entre el discurso político que reconoce al POP como pilar de la política social focalizada, y la asignación del presupuesto necesario para impulsar las acciones que se requieren. Por otro lado, exige que el programa sea revalorado como pieza clave en la consecución de los propios objetivos del sector salud y el educativo, con mayor hincapié en el segundo, ya que el componente educativo no ha mostrado avances significativos.

Los hallazgos de las evaluaciones del POP adquieren mayor relevancia al identificar qué otros elementos, más allá de aquellos en la esfera de acción del programa, han repercutido o pueden ser explicativos de los resultados de este. La evidencia ha subrayado fallas en la política económica y social, además de una falta de integralidad entre ambas. Estos son factores medulares que contribuyen a que el POP no haya logrado, hasta el momento, los resultados esperados en la consecución de su objetivo de largo plazo y su fin último. Sin embargo, a juicio de los autores, no se considera pertinente hacer frente a esos enormes desafíos mediante la creación del componente de vinculación en el programa. Dicha institucionalización es una consecuencia de asumir que, por sus fortalezas institucionales, el POP puede utilizarse como una plataforma para impulsar otras acciones —incluso aunque no estén en consonancia con su teoría de cambio—. Al respecto, la siguiente frase ilustra un punto de vista que es compartido por varios actores clave, dentro y fuera del POP:[313] "El programa está siendo víctima de su propio éxito".

Visto aisladamente, cualquier resultado en materia de vinculación es positivo para los hogares beneficiarios. No obstante, el impacto real del componente de vinculación resultaría cuestionable una vez que se pondera por el costo de oportunidad que representa para el POP, pues este desvía su tiempo, energía y atención de su objetivo central: que las nuevas generaciones de los hogares en pobreza desarrollen capital humano y, en consecuencia, fortalezcan el cumplimiento efectivo de sus derechos en educación, salud y alimentación. En esta encomienda existe sobrada evidencia de que todavía le queda mucho por hacer al programa.

El planteamiento alternativo debería ser la revisión de la evidencia disponible para identificar las acciones y los cambios de fondo que se requieren para lograr que las instituciones (y sus programas) funcionen. Al mismo tiempo, corresponde construir el andamiaje que propicie una eficaz coordinación, la cual debe garantizar una oferta pública

[312] Se consideran sus órganos colegiados en los que participa la CNP y sus demás socios.
[313] Quienes participaron en el trabajo de campo.

integral encaminada hacia un objetivo común: que la población en pobreza —principalmente los jóvenes— con capacidades desarrolladas tenga acceso a oportunidades de empleo de calidad que les permitan alcanzar autosuficiencia económica y la consiguiente ruptura del ciclo de pobreza estructural intergeneracional. En el marco normativo e institucional de la política pública de México, el CONEVAL y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social deberían tener un papel crucial en esta misión.

6. REFLEXIÓN FINAL

La evaluación más citada del POP en diferentes ámbitos del mundo académico y de las políticas públicas –tanto en términos de los resultados que arrojó como el impacto que estos tuvieron en la continuidad del programa— es la evaluación experimental realizada entre 1997 y 2000. Asimismo, el uso de esta metodología fue un hito en la evaluación de políticas públicas, y ha tenido una fuerte influencia en la evaluación de políticas públicas a nivel nacional e internacional.

Las evaluaciones del POP posteriores han tenido poca trascendencia como referente en comparación con la evaluación rural inicial. La reflexión de los autores es que esto pudiera estar asociado a una percepción general de que, tras veinte años de existencia, el balance entre lo que ha hecho el POP con el cúmulo de la evidencia generada frente a las mejoras al programa pendientes de considerarse y los cambios que este ha experimentado sin una lógica clara, no resulta del todo favorable si se contrasta con la evolución que han tenido otros programas sociales en el país y otros PTMC en el mundo.

TEMPORALIDAD DE LOS APOYOS Y ESTRATEGIAS DE SALIDA DE LA POBREZA

El proceso de recertificación ¿apoteosis del programa Progresa-Oportunidades-Prospera?

Laura G. Dávila
Mariana Rodríguez

Semblanza de las autoras:
Laura G. Dávila es licenciada en Actuaría por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se desempeñó en la Coordinación Nacional del POP como directora de Análisis Estadístico de 2007 a 2012. Ha sido consultora independiente para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial sobre temas de focalización, recertificación y sistemas de información.
Mariana Rodríguez es licenciada en Economía y Finanzas Internacionales por la Universidad Marista. Se desempeñó en el área de Análisis Estadístico del POP desde 2008 y ocupó la dirección del área de 2012 a 2014. Es consultora y ha participado en evaluaciones sobre desarrollo social y focalización.

Citación sugerida:
Dávila, Laura G. y Rodríguez, Mariana (2019). El proceso de recertificación ¿apoteosis del programa Progresa-Oportunidades-Prospera? En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

La recertificación ha sido concebida, en general, como el proceso mediante el cual el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) recaba información socioeconómica de los hogares que han recibido, durante un tiempo, los apoyos que otorga. Con base en esa información, evalúa sus condiciones actuales e identifica si cuentan, o no, con las características para continuar siendo parte de su padrón de beneficiarios. Lo anterior se realiza con dos objetivos principales: uno, establecer la temporalidad de los apoyos y, con ello, evitar que los hogares beneficiarios dependan de estos y que inhiban sus iniciativas para mejorar sus ingresos y condiciones de vida; y dos, orientar los esfuerzos del programa hacia la atención de hogares con mayores niveles de pobreza en cada momento (Prospera, 2015). Este proceso es controversial porque determina la permanencia de los hogares en el POP.[314]

La historia del proceso de recertificación del POP se puede construir y entender a partir de los cambios realizados ya sea con base en el contexto, en estudios[315] o en resultados e implicaciones. En este capítulo, además, se consideran algunas preguntas guía: a qué hogares aplica el proceso de recertificación, cómo se realiza el proceso operativo, qué metodología permite obtener los resultados de la recertificación, y cuáles son esos resultados y sus implicaciones.

Además, la recertificación comprende y se orienta hacia el objetivo del programa, entendido como el resultado que se espera lograr en la población atendida a partir de su implementación y hacia la focalización de la población objetivo; su lógica debe tener como marco de referencia estos dos elementos. Por esta razón, se expone al inicio su conceptualización y evolución en el POP. En seguida, las preguntas guía del proceso se presentan de acuerdo con cuatro periodos: inicio (1997-2003), consolidación (2004-2010), reestructura (2011-2013), y suspensión y actualidad (2014-2018). En este último periodo se revisan algunos elementos de vinculación que tienen que ver con el nuevo componente que se adicionó al programa a partir de 2014.

Finalmente, se concluye con reflexiones sobre el proceso y con una propuesta que considera, además de la experiencia personal, algunas recomendaciones de los estudios analizados y de actores entrevistados. En esta se aborda la otra arista planteada desde las discusiones en el Comité Técnico de la Coordinación Nacional (CTCN)[316] hasta los últimos

[314] Como referencia, de acuerdo con la información proporcionada por el programa, se han realizado más de 13 millones de encuestas de recertificación “ENCRECEH” de 2000 a 2010 y, posteriormente, encuestas de características socioeconómicas de los hogares “ENCASEH”. Con base en los resultados de la recertificación, se han generado más de dos millones de suspensiones de apoyos a hogares.
[315] Debido a restricciones de la extensión del capítulo, se tuvo que omitir cuestiones metodológicas de los estudios y algunos de sus hallazgos y recomendaciones.
[316] El CTCN es la instancia normativa del programa y está integrado por representantes de las distintas dependencias de la administración pública federal que participan en su operación.

estudios realizados: si el criterio de permanencia debiera estar orientado a la consecución de resultados.

1. Objetivo y población objetivo del programa

En cuanto a su objetivo, el POP se ha propuesto apoyar a los hogares que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros. Esto con la intención de alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, principalmente.[317]

Desde sus inicios, Progresa buscaba remover obstáculos que impidieran a los hogares que viven en condición de pobreza extrema acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y las capacidades que se adquieren con una educación adecuada; esto, mediante acciones orientadas a la oferta (servicios) y a la demanda (hogares). En cuanto a la oferta, se identificó la necesidad de mejorar la calidad de los servicios de salud y educación a través de la habilitación de las instalaciones y su equipamiento, así como la capacitación e incentivos para el personal para lograr estándares de calidad. Respecto a la demanda, con las transferencias monetarias condicionadas y apoyos en especie (suplementos alimenticios), se pretendió incentivar el acercamiento de los integrantes de los hogares a los servicios de salud, mejorar la nutrición de los niños pequeños y respaldar la asistencia regular a la escuela de los niños (Progresa, 1998: 5-6, 31).

La lógica de atención del programa, en lo referente a la demanda, se ha mantenido a lo largo del tiempo. En efecto, el POP ha buscado proporcionar beneficios que alcancen a todos los miembros del hogar, aunque ha enfocado sus apoyos en la atención de niños y jóvenes, pues considera que “con sus acciones el programa propicia la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza”, objetivo explícito en las reglas de operación de 2009 a 2015, e implícito en los documentos normativos anteriores a 2009 y posteriores a 2015.[318]

En línea con esta congruencia conceptual, en cuanto a los apoyos, el POP ha considerado de manera tácita el ciclo de vida de los integrantes del hogar, con hincapié en la atención de las etapas de desarrollo del individuo: en la primera etapa, con el apoyo alimentario, consultas médicas, suplementos alimenticios y apoyo infantil, se procura que los niños nazcan en buenas condiciones de salud y permanezcan así hasta que alcancen la edad escolar; en la segunda, se favorece la asistencia escolar y mejora del rendimiento educativo de los menores mediante apoyo alimentario, becas y útiles escolares. En el caso de hogares que no tienen hijos o que sí los tienen, pero ya no asisten a la escuela, el monto de los apoyos es menor (apoyo alimentario). Esta noción se ha mantenido implícita en el diseño

[317] Esto se refleja, a manera de ejemplo, en los Lineamientos 1998 (p. 38) y en las reglas de operación 2002, 2010 y 2016 en el numeral 2.1. Es importante señalar que, si bien en algunos años se ha modificado esta definición, dejando, por ejemplo, únicamente el término pobreza o añadiendo la vinculación con nuevos servicios y programas o el acceso a derechos, los apoyos más importantes del programa se han mantenido en la línea del objetivo referido.

[318] Esto se observa desde los Lineamientos 1999, numeral 2.2.3, hasta las reglas de operación 2008, numeral 3.4 y las de 2016 a 2018, numeral 1.

de sus apoyos a lo largo del tiempo;[319] sin embargo, no siempre se ha considerado en la definición de la población que el POP busca atender, es decir, la población objetivo.

Respecto a la población objetivo, se decidió mantener en este capítulo el término de hogares en pobreza extrema, porque su definición se basa en la comparación de los ingresos per cápita del hogar con la referencia del costo de una canasta básica alimentaria (Progresa, 1998, p. 8). En particular, de 1997 a 2009, la canasta de referencia fue la Canasta Normativa Alimentaria, elaborada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR), a la cual se le aplicaba un factor que consideraba un mínimo para gastos no alimentarios, y el ingreso de referencia era el ingreso monetario mensual per cápita de los integrantes del hogar mayores de 15 años.

A partir de 2010, en apego a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en particular a los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (CONEVAL, 2010), las canastas de referencia han sido las líneas de bienestar mínimo (LBM), rural y urbana, definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), asociadas a una canasta alimentaria y ajustadas para replicar el número de hogares teóricos que presentan esta condición. El ingreso de referencia es el ingreso corriente total mensual per cápita sin considerar el valor del alquiler imputado de la vivienda ni las transferencias monetarias de programas sociales.

A partir de las reglas de operación 2010 se amplió la definición de la población objetivo, pues se consideraron los resultados del proceso de recertificación, al incluir a los hogares que, "… sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud…" (Sedesol, 2009). Esta definición conceptual se ha mantenido vigente hasta las reglas de operación 2018, aunque se ha modificado por la definición operativa relacionada con la línea de verificaciones permanentes de condiciones socioeconómicas (LVPCS) (Sedesol, 2017).

En congruencia con esta definición, el POP ha buscado identificar a su población objetivo a través de una aproximación a los ingresos referidos que toma en cuenta un conjunto de características asociadas a pobreza crónica: niveles educativos bajos, falta de acceso a servicios básicos, dependencia demográfica, etcétera; se considera que esta se asocia no solo a una dimensión de bienestar, sino a una temporal y a su contexto. Esto se realizó de 1997 a 2001 a través de 41 y 19 modelos regionales en los que se utilizó el análisis discriminante como técnica estadística; de 2002 a 2009 por medio del Sistema Único de Puntajes (SUP), que también partía del análisis discriminante; y de 2010 a 2018, mediante el modelo lineal, que resulta de utilizar la técnica estadística de regresión log-lineal.

2. EL INICIO DEL PROCESO DE RECERTIFICACIÓN: 1997-2003

[319] Lineamientos 1998, p. 62 y reglas de operación de 2000 a 2018, numeral "Montos de los apoyos". Esta lógica se modificó de manera parcial, a partir de 2006, con la inclusión del apoyo a adultos mayores; sin embargo, con la creación, en 2007, del programa 70 y más, ahora Pensión para Adultos Mayores y sus expansiones a lo largo del tiempo, la población beneficiaria de este apoyo se ha reducido considerablemente.

Con este marco de referencia, el POP tuvo el propósito de que los apoyos fueran temporales, pero sin un proceso totalmente definido que permitiera garantizar esa temporalidad. Esta situación se reflejó en los Lineamientos de 1998, en los cuales se estableció como tres años el tiempo máximo que permanecería un hogar como beneficiario del programa, al cabo de los cuales, si sus condiciones socioeconómicas eran similares a las reportadas al momento de su incorporación y si cumplía con sus corresponsabilidades, podría solicitar su reinclusión al POP (Progresa, 1998: 56).

En cuanto al contexto político, en el 2000 habría elecciones presidenciales en el país, por lo que la recertificación representó una opción adicional para poder concluir con el programa si los resultados de la evaluación en proceso no fueran los esperados; es decir, el criterio inicial para definir la temporalidad de la recertificación fue determinado con base en ese contexto y sus implicaciones: fue concebida para realizarse a los tres años de haber iniciado el programa, porque coincidiría con la conclusión del periodo del gobierno que lo instrumentó. Esta definición se planteó a pesar de que el POP fue "diseñado como una respuesta de mediano plazo[320]…" (Levy y Rodríguez, 2005: IX) y que, como se mencionó antes, su enfoque en las etapas de desarrollo podría implicar un periodo de quince años, es decir, de largo plazo.

En los Lineamientos de 1999 se comenzó a precisar cómo sería el proceso de recertificación: se señala que, en caso de que un beneficiario quisiera solicitar su reinclusión al POP, se le entrevistaría de manera individual en el módulo de atención Progresa (MAP).[321] También se llevaría a cabo una muestra de los hogares cuya información verificaría el personal del programa directamente en el domicilio.

En estas condiciones, en el 2000 se realizó por primera vez este proceso en las localidades con la mayor proporción de hogares incorporados tres años antes, aunque de modo parcial. Esto último se debió a la decisión de posponer la evaluación, dado que se estaba trabajando en la adecuación de la metodología de focalización con la finalidad de considerar el nuevo escenario de atención del POP, que incluiría localidades semiurbanas y urbanas. Lo anterior se plasmó en una previsión de las reglas de operación 2001, en la cual se indicó que se debía publicar, en cierto plazo, la propuesta para la recertificación de hogares del programa.

Como parte de la operación del proceso de 2001, se debía buscar a los hogares que en la encuesta de identificación hubieran presentado condiciones precarias y que no solicitaron su recertificación para que no perdieran la oportunidad de continuar recibiendo los apoyos del programa.

[320] Si bien no se especifica el número de años, en un análisis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el mediano plazo se refiere a aquel que coincide con un periodo de gobierno, que, en el caso específico de México, sería de seis años (Máttar y Cuervo, 2017: 51).
[321] El MAP se establecía temporalmente en un sitio próximo a las localidades atendidas por el programa para efectuar la entrega de los apoyos monetarios.

En los procesos 2001 y 2002, la autoridad local y las promotoras voluntarias[322] eran quienes convocaban a las titulares a la asamblea informativa que realizaba personal del POP en el MAP para darles a conocer el procedimiento que debían seguir y los requisitos para recertificarse y, luego, aplicarles la encuesta de recertificación (ENCRECEH).

En cuanto a la operación, se identifican en este periodo tres aspectos importantes que prevalecerían al menos hasta el proceso 2009: para la aplicación de la ENCRECEH, se contó con la información disponible en su padrón de beneficiarios sobre cada uno de los integrantes del hogar (nombre, fecha de nacimiento, edad y sexo), que incluía su identificador único del padrón para poder establecer con claridad la relación longitudinal de la información de los hogares recertificados; las titulares debían asistir a una asamblea informativa del proceso, en la cual personal del POP les avisaría sobre el procedimiento a seguir y los requisitos que debían cumplir para llevar a cabo su recertificación; además, les entregaría información impresa (invitación y tríptico) complementaria; por último el personal contaba con una guía didáctica para efectuar la asamblea, en la cual se indicaba la importancia de la sesión, sus objetivos, los tiempos y actividades de la sesión, las modalidades didácticas, dependiendo del número de hogares convocados (máximo 30 por sesión) y algunas recomendaciones (CNPDHO, 2005).

Es importante resaltar que en estas asambleas se concientizaba tanto al personal como a los hogares sobre la temporalidad de los apoyos y la necesidad de aprovechar al máximo los beneficios a través de una participación activa y responsable, ya que se requería generar espacios en el programa para poder apoyar a otros hogares en la búsqueda de mayor equidad social. Esto se llevó a cabo no solo con pláticas, sino a través de una dinámica en la que las titulares valoraban qué tanto habían aprendido y mejorado con el POP, intercambiaban experiencias y dibujaban sus avances (lo que han aprendido, lo que ha cambiado en su familia y lo que quieren seguir mejorando).

En esta primera fase se mantuvieron discusiones en el CTCN respecto al tiempo necesario para que los hogares superaran la pobreza y si el mecanismo para definir la permanencia de los hogares debiera ser el cambio en la situación económica de los hogares o asociarse a la consecución del objetivo educativo del POP. En paralelo, el CTCN instruyó que se conformara un grupo de trabajo con personal del POP, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para proponer una nueva manera de identificar a hogares nuevos, la que, a su vez, pudiera ser utilizada para evaluar la recertificación, y que incluyera las implicaciones que el cambio tendría en la evaluación de los hogares.

Ante la indeterminación de los criterios de evaluación del proceso, en mayo de 2001 el CTCN autorizó que se siguiera atendiendo a los hogares que se recertificaran hasta que se definiera la manera en que se evaluarían. En las reglas de operación 2002 se especificó

[322] Las promotoras comunitarias son el antecedente de las vocales o del Comité de Promoción Comunitaria y correspondían a una titular, elegida en la asamblea para ayudar en la orientación a las titulares beneficiarias y ser un vínculo entre las titulares y los diversos actores del programa.

que se suspenderían los apoyos a los hogares que hubieran permanecido tres años en el programa y que no hubieran solicitado su reincorporación cuando correspondía.

De manera complementaria, como parte de la evaluación externa de 2002, se incluyó el "Análisis sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades 1997-2002" con la intención de aportar conocimiento sobre qué hogares deberían salir del programa y sus características. Entre sus recomendaciones, se sugirió que, si el objetivo del programa era aumentar capacidades, "al menos se debería de garantizar que aquellos que salieran del programa cumplan con el requisito de haber cursado un número determinado de años de escolaridad". Asimismo, se planteó que "… a estos hogares se les debiera buscar un programa que los ayude durante la transición hacia un estado en el que puedan mantenerse sin apoyos, en donde los individuos logren ser autosuficientes" y que, dado que "estos hogares se encuentran, en términos de distribución de recursos, muy cerca de aquellos que permanecen en el programa, sacarlos podría muy rápidamente regresarlos a los niveles de pobreza que mantenían antes del inicio del programa" (Rubalcava y Teruel, 2003: 76-77). No obstante, su opinión fue que se debería revisar si el criterio de recertificación tenía que ser el mismo que el de inclusión.

Con base en este conjunto de elementos, en abril de 2002, el CTCN autorizó la aplicación del SUP para incorporación y recertificación. En el caso de la identificación, el umbral considerado en el SUP para ser beneficiario fue 0.69, mientras que el criterio que se utilizaría para la recertificación aún no se definía. En el primer semestre de 2003 se propuso mantener la estrategia inicial del proceso: entregar apoyos a los hogares durante tres años desde su incorporación y aplicar la encuesta a partir de que se cumpliera ese lapso; la planeación desde este momento se haría por hogar; se evaluaría la información mediante el SUP, pero con otra línea de corte, 0.383 que consideraba la línea de corte de identificación más el equivalente a 150 pesos de ingreso (monto similar al apoyo monetario de alimentación que el POP otorgaba en aquel momento). Si los hogares no rebasaban el umbral, permanecían como beneficiarios con la totalidad de los apoyos, pero si lo rebasaban, al cumplir seis años de permanencia en el programa, transitarían a un esquema diferenciado de apoyos (EDA) durante 36 meses, después de los cuales se darían de baja. En zonas urbanas, el transito se daría a los cuatro años y permanecerían en el programa tres años más (CNPDHO, 2005). Se definió que a los hogares que estuvieran en el EDA se les entregaría apoyos de becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, acceso al paquete esencial de salud y suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia (Sedesol, 2003).

3. CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE RECERTIFICACIÓN: 2004-2010

En 2004 se gestionó la eliminación del requisito de que el hogar solicitara su reinclusión al programa, y se pasó a este la responsabilidad de recertificarlo. A partir de este año, la planeación de los hogares a recertificar se actualizó bimestralmente con los hogares reactivados. En esta etapa, los hogares eran informados sobre el proceso de recertificación

y la aceptación de la aplicación de la ENCRECEH se consideraba como confirmación de su participación. En caso de no aceptar, se les suspendían los apoyos de manera definitiva.

En el contexto nacional, la promulgación en enero de 2004 de la LGDS fue un cambio fundamental en la política de desarrollo social que explica algunas de las decisiones tomadas en el POP relacionadas con la focalización y la temporalidad. En la LGDS se indica que será el CONEVAL el que establezca los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, obligatorios para los programas de desarrollo social, pero disponibles hasta 2010.

A partir del proceso 2005, a los hogares que no fueran recertificados por causas no imputables a ellos, se les suspendían sus apoyos por tiempo indefinido, mientras que a los hogares que no aceptaran su recertificación, se les suspendían de manera definitiva. La diferencia entre ambas suspensiones, en aquel tiempo, era la posibilidad para los primeros de reincorporarse al programa.

Casi todos los años, desde que se implementó el proceso, se hicieron análisis —sobre todo internos— para poder tomar decisiones informadas. A pesar de esto, al cierre de la administración, se mantuvo la idea de profundizar en estudios específicos que permitieran medir si el POP podía operar como un mecanismo de tránsito generalizado hacia la sustentabilidad de las conductas positivas. Todo ello, desde el punto de vista de desarrollo de capital humano de hogares inicialmente en pobreza extrema.

Uno de estos estudios, realizado en 2005, consistió en analizar en profundidad, a partir de métodos cuantitativos y cualitativos, a los hogares transitados al EDA a partir del 2003. Lo anterior se realizó con el objeto de conocer si la focalización del EDA era consistente con los principios que lo regían y si, dadas sus condiciones, era recomendable, o no, dar de baja del POP a esos hogares en el tiempo previsto (Anaya, et.al., 2005). Con el análisis cualitativo, se encontraron variables relevantes en la estimación de los ingresos del hogar, como número de trabajadores ocupados con ingresos monetarios, receptores de remesas, vulnerabilidad de integrantes (enfermedad o edad avanzada) y tipo de hogar (unipersonales, nucleares, niños con adultos mayores, adultos solos), así como los contextos locales y regionales.

Con base en el ejercicio cuantitativo, este estudio consideró que el programa focalizaba correctamente, pues la reducción relativa de la incidencia de la pobreza fue más acentuada para la pobreza alimentaria de referencia. Además, hubo algunas recomendaciones:

- Afinar la ecuación de selección, debido a que se encontró que esta era desigual entre el contexto rural y el urbano, incluyendo la posibilidad de cambiar la técnica estadística con la que se generara (cambiar el análisis discriminante por uno de regresión). Indicaban que, posiblemente, la ecuación podría haber perdido su precisión en la medida que el programa se hubiera ampliado a zonas de menor marginación y a contextos semiurbanos y urbanos. Esta recomendación quedó pendiente debido a que, además de que se estaba en espera de la nueva medición de la pobreza y de los lineamientos del CONEVAL, en 2004, se había llegado a la

meta de cobertura del sexenio, por lo que no se tenía pensado crecer en el corto plazo, y en 2006 ya se había recertificado a más del 80% de los hogares del padrón activo.

- Realizar una evaluación de la pertinencia y la calidad de la información recabada en las encuestas de recertificación. Se sugirió que se pusieran a prueba en campo cuestionarios modificados que incorporaran las variables relevantes identificadas en esta evaluación. Al respecto, a partir de la ENCRECEH de 2007 se incluyó un conjunto de preguntas relacionadas con *shocks* y la manera en que los hogares los enfrentan. Asimismo, con el objeto de disminuir las diferencias en las características de la composición del hogar, en el proceso 2009-2010 se incluyó, junto con la recertificación, un procedimiento para actualizar beneficiarios y recolectar la documentación soporte necesaria para tal efecto.

Además, el estudio ofreció recomendaciones específicas sobre el EDA:

- Evaluar a los hogares en EDA antes de su salida del programa y a los hogares clasificados como elegibles para su reclasificación en tres niveles: mantienen todos los apoyos; transitan al EDA u otro esquema; o se excluyen del programa. En atención a esta recomendación, en las reglas de operación 2007 se hicieron dos modificaciones al proceso. En primer lugar, la suspensión de apoyos por conclusión del EDA ya no fue definitiva, sino por tiempo indefinido, situación que permitiría a los hogares regresar al programa si lo consideraban necesario, previa evaluación de sus condiciones socioeconómicas. En segundo lugar, se incluyó la suspensión de los apoyos por no cumplir ya con los criterios de elegibilidad del programa, tomando como umbral el punto de corte de 0.077, obtenido con la misma lógica que el del EDA, es decir, considerando el ingreso de una línea de referencia y aumentando el monto promedio de los apoyos que dejarían de recibir. Con esto se esperaba que los hogares que se clasificaran como ya no elegibles pudieran mantener esta condición a pesar de no recibir más los apoyos del programa. Para este conjunto de hogares, se debía realizar una verificación visual con la cual se ratificaba o rectificaba el resultado. El POP tenía tres bimestres para llevarla a cabo, tiempo en el cual se le retenían los apoyos al hogar.
- Reflexionar sobre la temporalidad del EDA, dado que se encontraron hogares que gracias a que seguían recibiendo las transferencias monetarias reducidas del EDA podían avanzar hacia los objetivos del programa. Esto motivó la ampliación del plazo en que permanecen los hogares en el EDA desde las reglas de operación de 2007: los hogares que clasificaran al EDA, rurales y urbanos, recibirían la totalidad de los beneficios durante seis años a partir de su incorporación. Al término de ese plazo, las familias estarían en el EDA seis años más.
- Adecuar las corresponsabilidades de los hogares en el EDA de manera específica, ya que los hogares que pasan al EDA tienen experiencia en el programa que podría ser utilizada, por ejemplo, para convertirse en monitores de nuevos hogares o agentes de mejora comunitaria. Asimismo, se sugirió que se pudiera pensar en esquemas específicos de ahorro e inversión para ellos.

Además del estudio del EDA, en 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[323] presentó un conjunto de estudios que se hicieron en colaboración con el POP, en los cuales se incluyó un análisis sobre la dinámica de cambio de los puntajes y la elegibilidad de los hogares utilizando la muestra rural de evaluación (ENCEL). El estudio encontró que, en promedio, los puntajes de los hogares cambiaron poco durante un periodo de tres años (1997-2000), pero se redujeron más del 16% respecto al puntaje inicial en seis años (1997-2003). Por lo tanto, se sugirió garantizar un lapso más largo entre la entrada al programa y la recertificación. Este estudio, si bien reconoció el proceso de recertificación como uno que fortalecía la focalización del POP, cuestionó si era consistente con los objetivos de largo plazo del programa.

En 2007, aparte de los cambios mencionados, se agregaron a los apoyos EDA el de adultos mayores y el de Jóvenes con Oportunidades. Asimismo, se mantuvieron las sesiones de orientación, aunque estas fueron menos reflexivas y más informativas.

Un aspecto importante es que cuando se amplió el plazo de permanencia en el EDA a seis años, se consultó a la Dirección Jurídica del POP si se podía aplicar este criterio de manera retroactiva a hogares que estuvieran en el EDA o que hubieran causado baja por conclusión de este esquema. En respuesta a la consulta, la oficina del Abogado General de la Sedesol consideró que beneficiar a estos hogares podría ir en contra del bien común, ya que el darlos de baja abría la posibilidad de incorporar nuevos hogares que, sin estas bajas, tendrían que esperar.[324]

Entre 2006 y 2007 se realizó el estudio “Trayectorias de elegibilidad de los hogares en localidades incorporadas en las primeras fases del Programa Oportunidades (1997-1998)” (estudio de trayectorias), cuyo propósito fue obtener información útil para la discusión del esquema de recertificación y graduación del POP. Este estudio, finalizado en junio de 2007, se concentró en analizar los hogares de una muestra en localidades en las que inició el programa en los primeros años (1997-1999), caracterizadas por tener muy altos niveles de marginación. En este estudio, aplicando el SUP en cuestionarios similares, se examinaron los cambios en el tiempo en la condición de elegibilidad de los hogares, recolectados en tres momentos diferentes: identificación, recertificación y como parte de ese estudio.

Al igual que en los estudios del EDA y del BID, se confirmó que los hogares con mayor probabilidad de salir de la condición de elegibilidad eran aquellos que tenían condiciones demográficas iniciales más favorables y que, con mejores condiciones de desarrollo local, tenían mayores oportunidades de mejorar su condición de bienestar. El resultado del análisis sugirió que la transición hacia la no elegibilidad era consecuencia de un proceso en el cual, primero, se modificaban las condiciones sociodemográficas y, luego, una vez que

[323] El BID y el Banco Mundial han prestado dinero al gobierno mexicano que se ha destinado al POP y, por lo tanto, en el marco de estos préstamos se han celebrado reuniones de seguimiento.
[324] El resultado de esta consulta se mantuvo incluso en la actualidad en las reglas de operación de 2018 cuando en el numeral del EDA se indica que “… Para las familias cuyo tránsito al EDA derivó de los procesos de recertificación 2000-2010, el tiempo de permanencia de las familias en este esquema será el especificado en las Reglas de Operación correspondientes al ejercicio fiscal en que fueron recertificadas…”.

se aliviaban esas presiones, se tenía capacidad para acumular activos. Sin embargo, esto no sucedía en el corto plazo.

Algunas de las recomendaciones de este estudio fueron:

- Ajustar el proceso de recertificación y graduación de los hogares beneficiarios del POP considerando los procesos de cambio en los hogares, es decir, la temporalidad debiera tener un plazo mayor al existente. Esta recomendación se reflejó en las reglas de operación 2008, precisamente, para hogares incorporados en las fases estudiadas.
- Focalizar el proceso en las localidades con menor marginación y de ciertas regiones del país, ya que esto permitiría maximizar la probabilidad de encontrar posibles candidatos a graduarse del programa. Esta recomendación fue considerada en la redefinición del proceso para 2011.
- Recertificar de nuevo a los hogares antes de su salida del POP.
- Explorar estrategias de coordinación entre el POP y las instancias de atención a la salud para reducir los gastos catastróficos.

Se resaltó la importancia de mantener mecanismos de recertificación y salida para garantizar que los apoyos se entreguen a hogares que lo requieran, así como de no inhibir los esfuerzos de los hogares para salir de la pobreza y permitir que nuevos hogares puedan acceder a los apoyos. Sin embargo, se cuestionó la congruencia entre el diseño del programa y su mecanismo de recertificación, dentro de lo cual se planteó la posibilidad de considerar para los criterios de salida resultados concretos en materia de alimentación, salud y educación, y no una mejora en la situación de bienestar del hogar. Asimismo, se reafirmó la idea de que se debían coordinar acciones no solo a nivel de hogar, sino de las comunidades y regiones para generar un contexto más favorable para la superación de la pobreza. No obstante, no hubo una propuesta concreta, derivada del estudio, con la que se pudieran atender estas dos reflexiones.

Con base en las recomendaciones de estos estudios, para las reglas de operación 2008 se modificó la temporalidad del proceso: se estableció que la primera recertificación para hogares incorporados a partir de 2005 se hiciera a más tardar a los seis años de haber sido incorporado el hogar. La segunda recertificación para hogares incorporados a partir de 1999 se haría a más tardar a los nueve años de haber sido incorporado, mientras que los hogares incorporados entre 1997 y 1998 se recertificarían por segunda ocasión a más tardar a los doce años de haber sido incorporados. Si como resultado del proceso de recertificación un hogar debía transitar al EDA, el tránsito sería inmediato y, a excepción de los hogares incorporados en 1997 y 1998, se mantendría en el EDA hasta cumplir doce años de haber sido incorporado, después de lo cual causaría baja por tiempo indefinido. Los hogares incorporados entre 1997 y 1998 transitarían al EDA en el año doce y permanecerían en ese esquema hasta tres años más. Además, a partir de junio de 2008, derivado de la crisis de alimentos, se agregó como parte de los apoyos monetarios uno monetario complementario para alimentación, que también se incluyó entre los apoyos que recibían los hogares del EDA.

Para complementar los análisis, durante el proceso 2009-2010 se realizaron mesas de trabajo en las que personal operativo indicó problemáticas y posibles recomendaciones para el proceso operativo, las cuales fueron analizadas por la Coordinación Nacional del programa (CNP) y consideradas para emprender acciones de mejora, ya fuera al proceso o a la capacitación del personal.

En diciembre de 2009, con el propósito de mejorar la calidad y eficiencia en la recolección de información del proceso, la recertificación se realizó directamente en el domicilio de los hogares beneficiarios. Asimismo, a partir del segundo semestre de 2010, el POP cambió el uso de encuestas en papel por un aplicativo en dispositivo móvil que incluyó la lista inicial de integrantes, así como el flujo del cuestionario y las validaciones para su consistencia.

En cuanto a los plazos para la recolección de información, para el proceso 2009-2010, el CTCN tuvo que autorizar, por primera vez, su ampliación debido a contingencias sociales y naturales; estas últimas se basaron en las declaratorias de desastre emitidas por la Secretaría de Gobernación. Cabe señalar que, en este proceso, la dispersión de los hogares fue un factor importante que dificultó y encareció la atención.[325]

En este contexto, en diciembre de 2009, el CONEVAL publicó la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* y, dado que para 2010 la CNP se haría cargo también de la operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y en conjunto crecería la cobertura en un millón de hogares, el CTCN aprobó utilizar el modelo lineal para el proceso de identificación 2010. En cambio, como el proceso de recertificación había comenzado en 2009, el CTCN decidió mantener, en 2010, el SUP como metodología para su evaluación. No obstante, en este contexto también era prioritario hacer algunas modificaciones al proceso y, por lo tanto, ya no se planeó recertificar a los hogares incorporados en 2005 (primera recertificación) o en 2002 (segunda recertificación).

4. REESTRUCTURA DEL PROCESO DE RECERTIFICACIÓN: 2011-2013

Entre 2010 y 2011, con el apoyo del Banco Mundial, se realizó el “Estudio sobre la temporalidad en el programa y nuevos esquemas de apoyo y corresponsabilidad para las familias” (estudio de temporalidad), cuyo propósito fue “analizar la pertinencia del esquema actual de temporalidad y esquemas de corresponsabilidad del Programa Oportunidades y proponer esquemas y/o procesos alternativos en estos dos aspectos que permitan contribuir de manera más eficiente al cumplimiento de los objetivos del programa” (Campos-Vázquez y Chiapa, 2011: 5). En particular, se pretendía que el estudio proporcionara: los criterios para determinar si era necesario evaluar de nuevo las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios o si existía algún otro mecanismo para establecer su permanencia o baja; el tiempo en que se debiera realizar la evaluación o mecanismo; el tiempo de permanencia de los hogares en el programa; y las condiciones o corresponsabilidades que debían tener para que, al graduarse, pudieran ser sujetos activos

[325] En el proceso 2008 se incluyeron en el universo de atención del proceso cerca de 700,000 hogares que vivían en poco más de 26,000 localidades para un promedio de 26 hogares por localidad. En 2009-2010, si bien el porcentaje aumentó a 31, el universo de atención fue de más de 1.8 millones de hogares en poco más de 59,000 localidades.

de su desarrollo. También se buscaba que el estudio brindara información para determinar puertas de salida efectivas para que los hogares beneficiarios tuvieran mayores posibilidades de asegurar su autosuficiencia una vez que concluyeran su participación en el POP.

Este estudio, finalizado en marzo de 2011, se concentró en analizar la evolución de los puntajes[326] de todos los hogares recertificados por el POP hasta ese momento y las características asociadas a la evolución, como sus condiciones socioeconómicas, su contexto y las transferencias recibidas. Uno de los hallazgos fue que las condiciones socioeconómicas de los hogares sí evolucionan de manera favorable, por lo que se sugirió "tomar en cuenta el proceso actual y evaluar nuevamente a los hogares en un periodo no mayor a seis años", tanto elegibles para mantener todos los apoyos como transitados al EDA y no elegibles (Campos-Vázquez y Chiapa, 2011: 55-56). Sin embargo, había mucha variabilidad en el tiempo que le tomaba a cada tipo de hogar transitar de un estado de elegibilidad a otro, pues dependía de su puntaje inicial, el tiempo de exposición al programa, su estructura demográfica y el grado de desarrollo de las localidades donde habitan. Por este motivo, se planteó la posibilidad de no recertificar hogares que "transitan más lentamente al EDA" y así solo garantizar su permanencia mientras tengan hijos menores de 22 años y estos se encuentren avanzando en la escuela, al menos hasta que completen la secundaria en zonas urbanas y la preparatoria en zonas rurales. También se propuso transferir al PAL a los hogares en los que no existieran al menos dos generaciones, una adulta y otra no adulta.

En cuanto al mecanismo para determinar la permanencia de los hogares en el POP, el estudio propuso que se definiera conforme el tiempo que toma al programa maximizar sus efectos sobre sus beneficiarios; dependiendo la variable a maximizar (nivel de escolaridad, salarios), sería el tiempo de permanencia en el programa (Campos-Vázquez y Chiapa, 2011: 62-64). Asimismo, planteó revisar la causa de no asistencia a la escuela en jóvenes a partir de 12 años para a) identificar la pertinencia de modificar corresponsabilidades como el incluir talleres sobre temas de aspiraciones personales que ayuden a incentivar su permanencia y b) saber si esta ausencia se debe a problemas de oferta (lejanía, tipo de escuelas a las que tienen acceso, calidad de la educación que reciben).

Finalmente, en el estudio se sugirió realizar más análisis tanto cualitativos como cuantitativos para entender las implicaciones que tiene en los hogares el cambiar las transferencias o las corresponsabilidades, así como los aspectos que motivan sus decisiones. En ese contexto y con base en los estudios que se tenían, en 2011 se propuso al CTCN la modificación de tres aspectos del proceso: la forma de integrar su universo de atención, la metodología de evaluación y la temporalidad de permanencia de un hogar en el programa.

[326] Los investigadores hicieron el análisis con base en el SUP con el argumento de encontrar resultados similares si utilizaban el modelo lineal, aplicado para el proceso de identificación 2010. La justificación presentada en el estudio fue que era el método utilizado para evaluar el proceso durante el tiempo que había sido implementado.

Se propuso que la integración del universo de atención fuera por localidad, con base en el Índice de Rezago Social (IRS) diseñado por el CONEVAL, ya que se consideró que en los estudios habían resaltado la relevancia del contexto local para el desarrollo de los hogares ante la problemática operativa de atender un número importante de localidades dispersas. Con esa idea, se propuso recertificar a todo el padrón de beneficiarios en un periodo de cinco años, y se dio prioridad a las localidades con menor IRS, pues en ellas se podían tener "mejores posibilidades de desarrollar capacidades y depender por menos tiempo del programa" (CNPDHO, 2011c, p. 5), y que tuvieran mayor proporción de hogares que no hubieran sido evaluados o incorporados al programa en los últimos tres años. Esta propuesta permitiría también contar con distintos tiempos de exposición de los hogares y su análisis ofrecería una mejor definición de la temporalidad.

En términos operativos, la información se recolectó con la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), mediante dispositivo móvil, en el domicilio de los hogares, a los cuales se les avisaba sobre su participación en el proceso con una leyenda en su recibo de apoyos. Asimismo, con la implementación de las mesas de atención personalizadas de Oportunidades (MAPO), se transitó de sesiones de orientación específicas del proceso a la inclusión del tema en las cartas descriptivas de las sesiones MAPO. Como apoyo a estas sesiones, el POP distribuyó un libro entre las titulares (*Guía de orientación y capacitación para titulares beneficiarias del Programa Oportunidades*) que incluyó el tema del proceso de recertificación y se retomaron conceptos importantes como la temporalidad de los apoyos y la relevancia de hacer un uso adecuado de estos.

En cuanto al método utilizado para evaluar la información socioeconómica, se decidió utilizar el modelo lineal, con el objeto de cumplir con la normativa y mantener congruencia con el proceso de identificación. Es importante señalar que esto fue posible debido a que, desde la construcción del modelo lineal, se previeron aspectos como la posibilidad de utilizar diferentes umbrales para objetivos específicos o el hecho de que el ingreso con el cual fue estimado no considerara transferencias de programas sociales y, en consecuencia, no disminuiría solo por el efecto de retirar las transferencias. Asimismo, como se mencionó, esta metodología buscó caracterizar la distribución del ingreso a partir de un conjunto de condiciones cuya descripción, al mantenerse en el tiempo, ayudaría a identificar a hogares con pobreza crónica, premisa de la subinversión en el desarrollo de capacidades de sus integrantes.

Si bien ya se tenía el punto de corte del proceso de identificación, relacionado con la LBM, hacía falta definir el punto de corte de permanencia. Este umbral se construyó mediante el análisis de las condiciones que presentaban los hogares que, habiendo superado la línea de elegibilidad (LBM), se encontraban por debajo de la línea de bienestar (LB), la cual, en la medición oficial, delimita la condición de pobreza. Lo anterior se realizó con la finalidad de identificar aquellos hogares que presentaran carencias de acceso a la alimentación, acceso a servicios de salud o rezago educativo, en proporciones similares a aquellos por debajo de la LBM. Esto se hizo a partir de la distinción de los dos modelos: urbano y rural, y se encontró que, para zonas rurales, el umbral debía ser la LB, mientras que en las urbanas debía ser una línea intermedia denominada LVPCS.

Así, de nuevo, como resultado de la recertificación, un hogar podía mantener todos los apoyos del programa, transitar al EDA o ser suspendido. Para el primer grupo, hogares con ingreso estimado por debajo de la LBM, se consideró la opción de mantener en el POP a los que tuvieran niños o jóvenes en edad escolar o que fueran hogares en expansión y al resto, transitarlos al PAL; sin embargo, no existieron en este momento las condiciones adecuadas para hacerlo. No obstante, en el siguiente grupo de hogares, es decir, el identificado para transitar al EDA, su condición demográfica sí determinaría su permanencia: solo transitarían al EDA los hogares cuyo ingreso estimado estuviera entre la LBM y la LVPCS/LB, y que, además, tuvieran algún integrante menor de 12 años, alguna integrante que tuviera aún posibilidades de tener hijos o algún integrante entre 12 y 21 años que siguiera siendo becario del programa. Estos hogares permanecerían en este esquema mientras persistiera alguna de estas condiciones y su ingreso estimado estuviera por debajo de la LVPCS.

Es importante mencionar que, en septiembre de 2011, luego de hacer un primer corte de información del proceso, se identificó que un alto porcentaje de hogares recertificados causarían baja en el programa[327]; en consecuencia, para poder analizar con mayor detenimiento las implicaciones, el CTCN instruyó a la CNP a no aplicar los resultados en tanto no se contara con la totalidad y le fueran presentados.

Como parte del análisis, se realizó una muestra cualitativa con alrededor de 200 hogares en doce estados. En ella se consideró a hogares que se identificaron como no elegibles con el modelo lineal, pero elegibles tanto con el SUP como con el ingreso declarado y extremadamente pobres en la percepción del encuestador. Uno de los principales hallazgos fue que la preocupación principal de estos hogares era la posible interrupción de la vida escolar de los jóvenes, ya que los costos asociados a la educación aumentan de manera considerable conforme avanzan en los niveles escolares. Asimismo, la mayoría de los hogares incorporados antes de 2009 tenían claridad en cuanto a la temporalidad de los apoyos y la necesidad de aprovecharlos el tiempo que se dispusiera de ellos.

En enero de 2012, cuando se presentaron los resultados al CTCN, se solicitó al sector educativo considerar la posibilidad de otorgar becas u otros apoyos de educación básica, media superior y superior a los integrantes de los hogares que, como resultado del proceso de recertificación, causarían baja en el programa, de tal forma que se les pudiera entregar, a la par de la baja, la documentación necesaria para tramitar la beca u apoyo correspondiente. Además, se solicitó a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y a los servicios estatales de salud considerar la incorporación al Seguro Popular de quien no contara con ese beneficio. El propósito era promover que la salida del POP fuera una apoteosis para los hogares que habían logrado mejorar sus condiciones y que se celebraría garantizando la continuidad de los estudios de los niños y jóvenes con becas, de tal forma

[327] Prácticamente, de cada cuatro hogares recertificados, dos mantendrían todos los apoyos, uno transitaría al EDA y uno más causaría baja del POP y el total de hogares a recertificar sería de 1.2 millones. Esto, en contraste con los resultados del proceso inmediato anterior, en el que se recertificaron 1.8 millones de hogares, de los cuales más del 80% siguieron recibiendo la totalidad de los apoyos y menos del 10% transitó al EDA y fueron suspendidos por ya no cumplir con los criterios de elegibilidad.

que pudieran seguir desarrollando sus capacidades y que todos los integrantes de estos hogares tuvieran garantizado el acceso a los servicios de salud. Sin embargo, esta vinculación, aun con los sectores socios del programa, no se pudo realizar conforme a lo previsto, por lo cual a los hogares que superaron la condición de elegibilidad solo se les pudo entregar su notificación de baja e información sobre otros posibles apoyos en un "kit de salida".

A partir de los cambios en el proceso, se consideró pertinente analizar los resultados obtenidos y también consolidar la gestión del proceso tanto al interior del programa como en los hogares beneficiarios. Por consiguiente, se propuso realizar, en paralelo, diversos estudios que provocaran una discusión con mayor evidencia respecto a la temporalidad y los procesos de permanencia del programa. Como parte de la agenda de investigación 2012-2013, promovida por el Banco Mundial, se llevaron a cabo seis estudios: Estudio [cualitativo] de las trayectorias de hogares beneficiarios que han sido dados de baja del Programa Oportunidades como resultado del proceso de recertificación (Mir, 2013); Análisis cuantitativo de los casos de hogares participantes en el estudio [cualitativo] de las trayectorias de hogares beneficiarios que han sido dados de baja del Programa Oportunidades como resultado del proceso de recertificación (Hernández y Dávila, 2013b); Análisis de los hogares que han causado baja del Programa Oportunidades por el proceso de recertificación, 2000-2011 (Hernández, 2013); Análisis de los hogares incorporados al Programa Oportunidades entre 1997-2004 y que mantienen condiciones de elegibilidad, según el proceso de recertificación 2000-2012 (Gutiérrez, 2013); Análisis de los perfiles de hogares respecto al criterio de elegibilidad de Oportunidades en encuestas nacionales 2012 (Dávila, 2013); y Análisis de los determinantes de que un hogar permanezca por ocho años o más como beneficiario del Programa Oportunidades, o bien, sea dado de baja del mismo como resultado de una mejoría en sus condiciones que le permiten superar el criterio de elegibilidad (Hernández y Dávila, 2013a), cuyos hallazgos, para mantener el orden cronológico, se detallarán más adelante.

El primer estudio (estudio cualitativo de trayectorias)[328] buscó conocer las trayectorias de los hogares que habían sido dados de baja por el proceso de recertificación y, al mismo tiempo, explorar la sostenibilidad de los efectos del programa en las condiciones de vida de los hogares, una vez retirados los apoyos, como un primer acercamiento para definir una investigación más amplia. Para ello, se visitaron 28 hogares y se realizaron 25 entrevistas individuales y grupos focales con informantes locales clave y personal de la CNP.[329]

Entre los principales hallazgos, se identificó que algunas condiciones operativas podrían poner en riesgo la calidad y el apego a la normativa del proceso, como el hecho de una insuficiente apropiación del proceso por parte del personal eventual y supervisión limitada. Asimismo, el hecho de dar la notificación de baja en las mesas de entrega de apoyos

[328] De los seis estudios mencionados, solo se detallarán objetivos y resultados de este debido a que fue uno de los insumos utilizados por el POP para detener el proceso de recertificación en 2013. Los resultados de los demás estudios se incluyen más adelante de manera conjunta.
[329] En el informe se indica que no se entrevistó a ninguna persona del área normativa del proceso (Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación), la cual es un área de oportunidad para futuros estudios.

generaba falsas expectativas, pues los beneficiarios creían que recibirían sus apoyos cuando en realidad se les notificaba que causarían baja del programa. Por esta razón, parecería más apropiado hacerlo en sesiones específicas (como en la MAPO), en las cuales el personal podría hacer reflexionar a las titulares sobre los logros de su participación en el programa y dar atención personalizada a quienes causaron baja. También se identificó que, a pesar de que se entregaba el "kit de salida" para promover alternativas de apoyos, no existió una orientación por parte del personal sobre otros programas, principalmente por su propio desconocimiento.

En cuanto a la valoración de la estrategia por parte del personal operativo, este consideró que el proceso era inadecuado porque no se orientaba a medir el desarrollo de capacidades, sino el bienestar económico, situación que podría ser frágil y transitoria y, en consecuencia, podría incentivar a que los hogares no mejoraran su condición para permanecer en el programa.

Asimismo, el estudio encontró que las extitulares experimentaban mejor tanto el proceso de recertificación como la baja del programa en los estados donde, periódicamente, se había hecho hincapié en la temporalidad de los apoyos, en el proceso de recertificación y en sus implicaciones.

La situación observada en los hogares visitados pareció indicar que, aun cuando estos seguían siendo vulnerables a cambios en su entorno, se lograron transformaciones sostenibles en cuanto a los conocimientos y comportamientos de los miembros de los hogares ex beneficiarios del programa. Estos cambios se presentaron principalmente en cuestiones de salud, educación, nutrición, y en materia de autoestima y empoderamiento de las extitulares y en las relaciones intrahogar. Sin embargo, se advirtió un posible impacto negativo en la construcción de capital social, puesto que la vida en su comunidad disminuyó en forma drástica con su salida del POP.

Algunas de las recomendaciones de este análisis fueron:

- Mejorar la congruencia de la estrategia de salida con los objetivos de largo plazo del programa. Para esto se sugirió revisar los criterios, variables y algoritmos con que se define la situación socioeconómica de los hogares y profundizar en el diseño de esquemas diferenciados de apoyos para acompañar de manera más apropiada a las distintas composiciones familiares hacia su baja definitiva del programa.
- Replantear la vinculación de los hogares con la oferta institucional de programas y apoyos gubernamentales y privados.
- Garantizar que la operación de los procesos asociados con la estrategia de salida se realice de manera eficaz y eficiente, y que se asegure la calidad de los levantamientos de encuestas, la información que reciben las titulares respecto a la temporalidad del POP y del proceso de recertificación, además de la adecuada atención a quejas y seguimiento.

- Considerar mecanismos y tiempos para la aplicación de la baja que tomen en cuenta el riesgo de discontinuidad de las inversiones promovidas por el programa ante la pérdida de los apoyos.
- Reforzar el involucramiento de todos los integrantes del hogar para asegurar la sostenibilidad de los cambios de comportamiento inducidos por la participación en el programa.
- Asegurar la permanencia de hogares con niños y jóvenes en edad escolar y cuidar que la baja sea efectiva después de completar el ciclo escolar.

Al inicio de 2013, el POP llevaba operando dos años el proceso desde la lógica normativa y metodológica aprobada en 2012 por el CTCN. Este rediseño implicó también la necesidad de crear una estrategia de comunicación en la que tanto personal operativo como beneficiarios del POP tuviesen claridad en las modificaciones e implicaciones de la recertificación, ya que la proporción y el número de bajas que se generaron por este proceso fue muy superior a los años anteriores: en los procesos 2011-2012, aproximadamente el 25% de los hogares recertificados causaron baja ya fuese por no cumplir con el criterio de elegibilidad (la LVPCS), o bien, por no cumplir con el criterio demográfico, y un 9% más causó baja por no ser localizado, en contraste con el 4% de bajas por no cumplir criterios de elegibilidad y el 3% por no ser localizadas en el periodo 2007-2010.[330]

5. SUSPENSIÓN Y ACTUALIDAD DEL PROCESO: 2013-2018

En el contexto nacional, la elección federal de 2012 trajo consigo para 2013-2014 una transición política-partidista para el país, y originó en el interior de la administración pública cambios vertiginosos con la necesidad de obtener resultados presurosos de su gestión. El POP no quedó exento de la vorágine permanente de la administración pública moderna en la que “se transita de la planificación a una fase líquida en la cual se acciona bajo una lógica inmediatista impidiendo generar estrategias de largo alcance y restando importancia al aprendizaje previo” (Bauman, 2007: 7-10).

En mayo de 2013, el CTCN autorizó la suspensión temporal del proceso de recertificación para que se realizara una “evaluación integral” de la temporalidad y permanencia del programa. No obstante, tratar de abordar este periodo sin mencionar las causas endógenas y exógenas intrínsecamente relacionadas con la dinámica social y política del país sería suponer, con ingenuidad, que los procesos del programa y, en general, los instrumentos de política pública siempre se redefinen de manera ortodoxa en función de sus objetivos y que consideran solo información basada en evidencia.

Los aspectos normativos que, en 2013, se expusieron al CTCN y que motivaron que se detuviera el proceso fueron su diseño, calificación e implementación. Esta suspensión se

[330] Las cifras fueron consultadas en dos fuentes de información proporcionadas por el POP: documento denominado “Resultados por año de recertificación” y tabla “FAMS_RECER_2000_2017.dbf”, que si bien no coinciden en su totalidad, sí lo hacen en términos generales. Asimismo, la cifra de universo total de recertificación de 2011 fue tomada de la información brindada por el POP para el conjunto de análisis que se desarrollaron en 2012, financiados por el Banco Mundial, correspondiente a 1.2 millones de hogares.

basó en los hallazgos de tres de los estudios revisados previamente en este capítulo: estudio de trayectorias, estudio de temporalidad y estudio cualitativo de trayectorias (CNPDHO, 2013).

Sin embargo, el uso de los resultados de los estudios se presentó de manera parcial o sin algunas de las precisiones más elementales, como el grupo de hogares estudiado[331] o el número de hogares analizados. Estas especificaciones son advertidas en los mismos estudios, e incluso los investigadores invitan al lector a "tener cautela al realizar generalizaciones" (Solís, Banegas y Mora, 2007) o considerar que, con base en sus resultados, se puede determinar si la normativa relacionada con el proceso "existe, se respeta o si es pertinente" (Mir, 2013: 10).

Si bien es cierto que el POP había buscado sustentar y respaldar la mayor parte de las modificaciones sustantivas de su diseño y gestión con base en la evidencia proporcionada por diversos estudios y evaluaciones externas, ante la justificación señalada para la suspensión temporal del proceso de recertificación surge el cuestionamiento del uso apropiado de esa información. Por una parte, el análisis retrospectivo de los documentos antes citados, en paralelo con la historia del proceso de recertificación, permite identificar cuáles fueron los cambios a los que dieron pie, los cuales se suscriben en un momento específico de la historia del programa; la evidencia de ello está en sus reglas de operación y acuerdos aprobados por el CTCN, como se ha mencionado a lo largo del capítulo. En este sentido, debido a la representatividad de la muestra, el fin y la metodología de los estudios, se vuelve complejo justificar que los resultados antes citados fueran los puntos medulares que dieron origen a la suspensión de la recertificación. Asimismo, los cambios efectivamente realizados al proceso, como se detallará más adelante, no parecen tener la profundidad de transformación que en su momento justificó que se detuviera.

Al igual que en otros momentos, el contexto político y social del país podría sumar elementos para comprender mejor qué motivó a detener el proceso. Se consideró que las posibles bajas derivadas del proceso de recertificación en 2013, aunque fueron menores que las registradas en años anteriores, traerían consigo implicaciones de opinión pública, además de complejidades políticas y operativas que los equipos recientemente modificados en las delegaciones estatales y en la CNP consideraron un costo político heredado de la administración saliente.

La falta de entendimiento del proceso por parte de figuras clave motivó que la CNP supusiera que el seguir adelante con el proceso significaría denotar favoritismo o castigo para ciertos distritos electorales, como resultado del proceso electoral federal de 2012. Asimismo, en los siguientes meses se realizarían comicios en 14 estados del país para elegir de uno a tres tipos de cargos de elección popular, por lo que el hecho de anunciar, en las localidades faltantes de recertificar, que se llevaría a cabo un proceso de revisión de

[331] Por ejemplo, hogares ubicados en las primeras localidades seleccionadas por el POP en 1997, 1998 y 1999, caracterizadas por tener muy altos niveles de marginación y una alta concentración de la pobreza, condiciones que en el mismo estudio se considera que determinan los cambios en su condición de bienestar.

condiciones para determinar la permanencia de los hogares en el programa resultaba inviable.

Circunstancialmente, en la modificación de las reglas de operación de 2013 se incluyó la garantía de audiencia, que, desde 2012, comenzó a estructurarse y normarse como respuesta a las reiteradas denuncias y quejas, interpuestas por titulares que fueron suspendidas ante órganos fiscalizadores y de observación nacional como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La garantía de audiencia constituye el derecho de la titular beneficiaria para manifestar lo que a su interés convenga, previo a que la CNP resuelva la suspensión de apoyos en todos los supuestos de suspensión (indefinida o definitiva), a excepción de las causales naturales,[332] a consecuencia de actos u omisiones en que el programa incurra. En ese entonces, el proceso de garantía de audiencia y las figuras operativas que lo llevarían a cabo se encontraban definiéndose; en los estados se desconocían sus alcances y repercusiones sociales; por tanto, se temía que el incremento en las bajas del padrón de beneficiarios significase un aumento acelerado en las solicitudes de garantía de audiencia. Esto, debido a que el principal motivo de reinserción al programa de los hogares que solicitaban el proceso de revisión derivaba de una omisión operativa.

Una vez que el proceso fue suspendido, dentro del programa se analizó la información socioeconómica y demográfica de poco más de dos millones de hogares recertificados durante 2011-2012, considerando las principales variables utilizadas en la metodología de focalización e indicadores de pobreza del CONEVAL. Como resultado de este análisis, se observó que, en términos generales, había diferencias significativas entre los hogares que permanecían en el programa en contraste con los que causaron baja, con mejores condiciones de estos últimos: una menor dependencia demográfica; una mayor adscripción de los integrantes de la familia a prestaciones laborales; mayor escolaridad del jefe del hogar; incremento de la tenencia de enseres; y mejores características de la vivienda y de seguridad alimentaria.

Además de este análisis interno, en diciembre de 2013 se concluyeron los estudios financiados por el Banco Mundial y fueron presentados al POP en enero de 2014. Las principales recomendaciones de este conjunto de estudios fueron:

- Analizar la posibilidad de aplicar para todo el padrón activo un filtro basado en un criterio demográfico y suspender por tiempo indefinido a los hogares sin integrantes menores de 21 años ni mujeres en edad reproductiva. No obstante, para esto sería indispensable contar con una estrategia de entrada por demanda que permita reinserción de los hogares que vuelvan a la elegibilidad; la vinculación con PAL y sinergias con otros programas o acciones de gobierno que permitan a los hogares contar con apoyos asociados a la etapa del ciclo en que se encuentren.
- Revisar la conveniencia y viabilidad de los ciclos diferenciados para el proceso de recertificación, según el tipo de localidad en la que habitan los hogares

[332] Se consideran bajas naturales la renuncia de la familia, el fallecimiento del único integrante de la familia y la duplicidad de la familia.

(rural/urbana), considerando los avances que muestran los hogares en el tiempo y el costo-beneficio de reducir o ampliar dicho periodo.

- Revisar la conveniencia de definir un modelo diferente para la identificación de los hogares elegibles de zonas semiurbanas.
- Analizar la posibilidad de incrementar las transferencias para hogares con mayor profundidad de pobreza.
- Revisar la estructura de apoyos educativos en zonas urbanas para potenciar su capacidad de retener a los jóvenes de 12-21 años en la escuela.
- Realizar un acompañamiento más cercano (trabajadores sociales, apoyo con ONG) a hogares indígenas y a aquellos con mayor grado de pobreza, que contribuya a una mejor comprensión y aprovechamiento de las intervenciones del programa, y a un mayor reconocimiento de los esfuerzos que los sectores deben realizar con esas poblaciones.
- Reforzar las acciones del programa en materia de monitoreo, atención y recuperación de los casos de anemia en menores de cinco años.
- Mejorar la vinculación con otros programas o acciones que permita a los hogares beneficiarios acceder a mejores oportunidades de empleo e ingreso, para lo cual es posible que sea necesario proporcionarles capacitación para el trabajo y acceso a microcréditos (con capacitación en materia financiera).
- Aprovechar la sinergia de Oportunidades con otras iniciativas, con la intención de reducir la brecha digital (acceso a internet y telefonía celular), existente principalmente en las zonas rurales de alta marginación.
- Reforzar la información proporcionada a los hogares que causarían baja, de manera adicional a la notificación, al brindarles la atención y explicación pertinente e indicarles la posibilidad de solicitar su reincorporación al programa.
- Fortalecer la coordinación intersectorial entre el programa y el sector educativo para asegurar que los hogares que causen baja puedan tener acceso directo a las becas educativas para todos los niveles.
- En materia de evaluación, generar una muestra de hogares que serán dados de baja por el proceso de recertificación para llevar un seguimiento sistemático de su trayectoria durante un periodo determinado con el objetivo de identificar de manera anticipada las áreas de oportunidad y amenazas existentes y, así, prevenir un retroceso en la mejoría de las condiciones de los hogares.

Entre junio y noviembre de 2014, la CNP realizó tres reuniones de trabajo para la definición de la “evaluación integral del proceso de recertificación para determinar la temporalidad y permanencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en las que participaron representantes del BID, Banco Mundial, Sedesol, CONEVAL, CNP, ITAM, ITESM y UNAM.[333] El objetivo planteado para la primera reunión era establecer una agenda de trabajo para la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) del POP que permitiera fortalecer los criterios conceptuales y metodológicos del

[333] De estas sesiones, se tiene referencia con base en la información que proporcionó el POP y de algunas entrevistas informales a algunos de los participantes, a quienes se agradece el tiempo que destinaron al proyecto.

proceso de recertificación a partir de la discusión sobre aspectos como la alineación de los objetivos del programa y la recertificación; el modelo lineal y sus variables; la metodología para la determinación de los hogares a atender en el proceso; y un nuevo esquema de salida para los hogares (Oportunidades, 2014).

No obstante, de acuerdo con entrevistas realizadas a diversos actores que participaron en estas reuniones, no se contó con material previo de trabajo que fomentara una discusión informada del proceso. La percepción de los entrevistados fue que en estas reuniones se buscó más respaldar las decisiones que el POP había tomado que generar una agenda de trabajo conjunta.

En abril de 2015, el CTCN autorizó la reactivación del proceso de recertificación, a partir de la evaluación integral del proceso de recertificación para la determinación de la temporalidad y los mecanismos de permanencia óptimos del programa. En esta evaluación se indica que la DGIGAE estableció una agenda de trabajo para una revisión puntual de cinco elementos concernientes a la temporalidad y permanencia de los hogares: temporalidad, tras la cual el POP debía recertificar a sus hogares beneficiarios; el diseño de los universos de atención del proceso; el modelo de estimación de ingresos; líneas de corte; y EDA, cuyos resultados, expuestos a continuación, se han mantenido vigentes:

- Se estableció que cada ocho años se realizaría la recertificación de los hogares "tomando en cuenta que los diagnósticos desarrollados han establecido que los hogares requieren un mayor tiempo de exposición a los apoyos del programa, con una clara diferencia entre las necesidades de los hogares rurales y de los hogares urbanos. Como se pudo apreciar, para los hogares rurales, el tiempo de ocho años de exposición parece adecuado, mientras que para los hogares urbanos posiblemente sea un poco más prolongado de lo necesario, sin embargo, las restricciones presupuestales y operativas del programa, así como la complejidad metodológica han permitido al programa tomar la decisión de homogeneizar la temporalidad para todas las localidades a ocho años para la recertificación" (Prospera, 2015: 63).
- Se dispuso que la recertificación tendría lugar a nivel de localidad y con base en el IRS, "se buscará que el universo de atención cuente con proporciones ponderadas de hogares pertenecientes a cada uno de los grados de rezago social"; esto, con el objeto de no concentrar el número de bajas por año.
- Se ratificó la utilización de un modelo semi-log lineal para la estimación del ingreso como instrumento de focalización "debido a su robustez y asertividad en la focalización de hogares en pobreza. […] Si bien el modelo fue ratificado en lo general, su estimación fue actualizada a partir del MCS-ENIGH 2012" y se modificó la estructura de las variables relativas a la escolaridad y a los enseres domésticos, "retirando algunos enseres domésticos que ya no explicaban el ingreso de los hogares …" e incorporando "filtros en la encuesta para detectar bienes y servicios provenientes de otros programas, con la finalidad de que la metodología de focalización no impacte la elegibilidad de hogares que hubiesen recibido apoyos de

cualquier orden de gobierno y que, por ende, las mejoras atribuibles a esos apoyos no se deban a la evolución de las condiciones socioeconómicas de los hogares…".

- Con base en la actualización del modelo de focalización, se actualizaron también las líneas de identificación y permanencia, con la misma lógica de las líneas del modelo lineal anterior.
- En el EDA se propuso mantener el apoyo alimentario para hogares sin becarios en educación secundaria o media superior con la intención de mitigar la reducción de los apoyos generada por el tránsito e incentivar a que los jóvenes que no estudiaban retomaran sus estudios en los niveles de secundaria y bachillerato, y así pudieran acceder a las becas del POP. Asimismo, se planteó que, durante la exposición al EDA, el hogar "debería ser atendido por la Dirección General de Coordinación y Vinculación (DGCV) para su vinculación con programas sociales encargados de otorgar apoyos laborales, productivos, de vivienda, siendo prioritaria su atención en estos programas" (Prospera, 2015: 59).

En retrospectiva, a la luz de los cambios realizados al proceso, parece endeble la argumentación que derivó en su suspensión por las siguientes razones:

- El POP justificó cambiar de cinco a ocho años el proceso con base en los estudios de Hernández en 2013 y de Campos-Vázquez y Chiapa en 2011 (Prospera, 2015: 19); sin embargo, en este último estudio, a pesar de estimar que los hogares en el sector rural dejarían de ser elegibles en un periodo de 24 a 32 años y en el sector urbano en un periodo de 18 a 27 años, se sugirió evaluar de nuevo a los hogares en un lapso no mayor de seis años (Campos-Vázquez y Chiapa, 2011: 95- 96).
- El modelo de focalización se revisó y actualizó con base en la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) disponible, pero el resultado de esta revisión, en la opinión tanto del BID como del Banco Mundial, demostró que el modelo lineal tenía muy buenas propiedades estadísticas. Esto se ratifica con el hecho de que la mayoría de las variables utilizadas por este fueron también empleadas en esta actualización.
- La decisión metodológica que tomó el grupo técnico que construyó el modelo lineal 2010, respecto a considerar como referente el ingreso corriente total de los hogares sin tomar en cuenta las transferencias recibidas de programas sociales, tenía el propósito de que la estimación del ingreso no variara por este efecto y que, en consecuencia, el modelo lineal pudiera ser utilizado para el proceso de recertificación. Así pues, para determinar el tránsito de un hogar al EDA se atiende el criterio de que su ingreso estimado sea suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación, por lo que el incluir el apoyo de alimentación en un subconjunto de hogares del EDA parece contradictorio.
- La vinculación con otros programas sociales, que fue el último cambio propuesto al EDA, no parece haber surtido efecto, ya que, a decir de la CNP, "las acciones que integran el componente de vinculación no están concebidas como mecanismos relacionados al proceso de recertificación, en términos de lo que se denomina "Puertas de Salida". […] representan tipos de 'Apoyos no Monetarios' […] que al

igual que las de tipo monetario, tienen como propósito el que se […] potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza…".

Al respecto, una primera reflexión surge a partir de cuestionarse si es posible otorgar a las acciones del componente de vinculación la misma importancia que tienen hoy los apoyos de tipo monetario a que hace referencia la CNP en sus comentarios debido a su cobertura.[334] Mientras que el acceso a los apoyos monetarios es universal para todos los beneficiarios del programa (más de 30 millones de personas en 6.7 millones de hogares[335]), las acciones del componente de vinculación, de acuerdo con información del POP (Prospera, 2018c), han derivado en acciones que, por su naturaleza exógena al programa, no podrían tener la cobertura antes señalada. A manera de ejemplo, 315,000 jóvenes que cursaban el nivel medio superior asistieron entre 2013 y 2017 a las "Ferias ¡VAS!", en las cuales se busca que conozcan el panorama educativo y laboral actual de su localidad;[336] 10,609 proyectos productivos fueron apoyados por los programas de fomento productivo y generación de ingresos de 2014 a 2017, que en suma se estima podrían haber apoyado a 30,000 hogares;[337] además, se dieron 3,333 capacitaciones y 11,561 postulaciones en portal de empleo y bolsa de trabajo en el mismo periodo.

Con el objeto de ilustrar la capacidad de atención de algunos de los programas presupuestarios mencionados en el documento de la DGCV, se muestra la capacidad de atención[338] que tuvieron en 2016 o, en su defecto, en 2014, la cual no rebasa el 20% de la cobertura del POP:

- Programa de Estancias Infantiles[339] – 312,330 personas
- Programa de Abasto Social de Leche[27] – 6,403,672 personas
- Programa Nacional de Becas[27] – 1,811,729 personas
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural [340] – 649,332 personas
- Programa para el Fomento a la Economía Social[28] –9,201 organizaciones (aproximadamente 60,000 personas)
- Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios[28] –20,195 personas (2014)
- Programa de Apoyo para la Mujer Emprendedora[28] –22,451 personas (2014)
- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible[28] –38.932 personas físicas

[334] Una referencia que apoya esta reflexión son los resultados de Puntos Centinela 2016, donde el 41% de las titulares a nivel nacional consideraron que es fácil acceder a un proyecto productivo y el 37.6% consideraron fácil acceder a la inclusión laboral (sin que en realidad se pueda afirmar que accedieron). Esto contrasta con el 91.4% de beneficiarios en edad escolar que reciben becas de Prospera de primaria, secundaria y media superior.
[335] De acuerdo con la información sobre cobertura de familias e integrantes proporcionada por el POP para la realización de este proyecto.
[336] Como referencia, en el ciclo escolar 2016-2017 había 1.3 millones de becarios en este nivel.
[337] En el documento de referencia (DGCV, 2018) no se incluyen los hogares beneficiados en 2014, por lo que la estimación consideró el número más alto de hogares por proyecto aprobado para ese primer año.
[338] Fuente: CONEVAL (2017).
[339] Programas sociales.
[340] Programas de fomento productivo y generación de ingresos.

- Programa de Apoyo al Empleo[341] –408,624 personas

Ante la limitante de cobertura señalada, pareciera relevante no solo realizar acciones de vinculación, sino, como se consideró en las conclusiones y recomendaciones del estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos, definir una población objetivo estratégica en la cual concentrar los esfuerzos, que pudieran centrarse inicialmente en las organizaciones económicas existentes en las comunidades, en los hogares dentro del EDA, en la población joven de las comunidades —con especial atención en aquellos que fueron becarios de Prospera — y en hombres con experiencia o vocación productiva y poseedores de activos productivos (Hernández, et.al., 2016: 37).

6. REFLEXIONES

El título de este capítulo, más que encontrar una respuesta, busca motivar la reflexión: ¿es la recertificación la apoteosis del POP? A la luz de lo escrito, la respuesta es claramente negativa. Contrario a ser una celebración que aplauda las metas cumplidas debido al trabajo conjunto de todos los que intervinieron en el programa, la recertificación ha sido temida por los beneficiarios por el vacío que puede implicar. Un miedo que llega hasta los tomadores de decisiones del programa por los altos volúmenes de bajas, incomprensibles e incompatibles con sus necesidades de tener más personas que dependan de las acciones y decisiones de los gobernantes.

La recertificación no es la apoteosis del POP; lo confirma personal del mismo programa en uno de sus comentarios a la presentación del seminario de febrero de 2018:

> Existe la necesidad de que se contextualice la problemática de la línea de salida del programa como un elemento de graduación, puesto que, por definición, la LVPCS de Prospera (línea de permanencia del programa) es inferior a la LB, que es la línea que, desde la dimensión del Bienestar Económico de CONEVAL, podría marcar la salida de la pobreza. En dicho sentido, resulta difícil que las familias que superan las condiciones de elegibilidad o permanencia del programa puedan estar superando la pobreza (es un fenómeno casuístico). En este sentido, se considera que la recertificación no puede ser calificada, por definición, como la apoteosis de Prospera (Prospera, 2018b).

Con esta respuesta se podría cerrar un capítulo lleno de experiencias, decisiones y contextos que han llevado el proceso a una zona de optimización que no tiene cabida a mejora. Sin embargo, se dejaría de lado su motivación y la posibilidad de dar voz a otros actores del programa que, diferentes a los responsables del diseño del proceso, creen que el proceso se ha hecho bien, pero que se puede mejorar.

Para ello, como punto de partida, el POP —entendido no solo como la CNP, sino también conformado por sus socios participantes— debe tener claridad sobre cuál es su objetivo y a quién pretende atender para lograrlo, certeza de que las intervenciones que ofrece se entregan con calidad y oportunidad, y conciencia de sus límites. En el capítulo se buscó dar claridad en cuanto a su objetivo y población objetivo, que arrojan luz a algunas premisas importantes para el proceso: el POP pretende atender a hogares en condición de pobreza

[341] Programa relacionado con inclusión laboral.

extrema conformados, al menos, por dos generaciones. Es justo en la segunda generación en la que se enfocan los esfuerzos del POP en materia de alimentación, salud y educación, con la finalidad de que la pobreza no se perpetúe.

En ese contexto, es importante cuestionar si el proceso de recertificación puede y debe pasar de ser un proceso que busque depurar el padrón a uno que sea más consistente con los objetivos de largo plazo, como se sugirió en los estudios del BID, trayectorias, temporalidad o en la agenda de investigación del Banco Mundial. Una posibilidad sería el redefinirlo como el proceso mediante el cual se evalúa el avance que han tenido los hogares en la consecución de las metas propuestas para proseguir con su etapa de desarrollo.

Para ello, es necesario fortalecer el trabajo comunitario, la educación y el compromiso ciudadano con valores que doten a la población de conciencia sobre sus derechos, libertades y obligaciones y de su corresponsabilidad en el trabajo. Al mismo tiempo, también es imperativo que sus servidores públicos tengan claro la responsabilidad que esto implica y adquieran el compromiso de hacer su trabajo diario de manera apropiada.

Asimismo, acorde con lo propuesto tanto por Campos-Vázquez y Chiapa (2011) como por Hernández y Dávila (2013), son necesarios más análisis, tanto cualitativos como cuantitativos, para entender las implicaciones que las acciones del POP tienen en las acciones y decisiones de los hogares. Por tal motivo, se sugiere realizar un trabajo directo con los beneficiarios que tienen veinte años en el programa, aquellos en el EDA y aquellos que han sido “graduados” del EDA, a fin de conocer su percepción sobre cómo debería ser definida su trayectoria en el programa y con base en qué criterios y mecanismos se podría determinar su salida. Una herramienta de utilidad podría ser la evaluación participativa, como plantea Hernández (2011).

Para poder transitar hacia la redefinición propuesta, se considera necesario que los hogares tengan un periodo de inducción dentro del POP (quizá cuatro bimestres) para que conozcan su diseño y sus objetivos de mediano y largo plazo. Con ese conocimiento adquirido, no solo teórico, sino vivencial, el POP podría realizar un diagnóstico en conjunto con cada hogar beneficiario, en el cual se debieran incluir los resultados de la atención en los servicios de salud y educación.

Es importante señalar que, cuando se habla de hogares, no se está pensando solo en las titulares, sino en todos los integrantes del hogar, ya que es en conjunto como se deben fijar las metas y el tiempo para ello. De esta manera, se propone establecer un compromiso formal con los hogares, no solo de corto plazo asociado con el cumplimiento de las corresponsabilidades, sino con miras a objetivos manifestados en indicadores de resultados de mediano y largo plazo. Al respecto, se han impulsado iniciativas que consisten en la certificación de corresponsabilidades por acciones concretas en materia de salud (por ejemplo, bajar de peso y controlar la diabetes) que se podrían tomar como referente.

Considerando la amplia cobertura del POP, para implementar la propuesta, es indispensable dotarlo de recursos para que pueda incluir trabajadores sociales dentro de su estructura operativa, ya que el personal operativo actual (responsables de atención) no

cuenta, necesariamente, con las capacidades para esta labor ni con el tiempo requerido, pues la atención de trámites de la población beneficiaria y la difusión de información les toma gran parte de su tiempo. Asimismo, se tendrían que adecuar los sistemas de información tanto del POP como de las clínicas y escuelas para que puedan captar con la periodicidad necesaria los avances en los objetivos, de tal modo que puedan ser monitoreados.

Ciertamente, podría pensarse que incrementar aún más la estructura del programa puede ser muy costoso; sin embargo, la intención es contribuir a que la inversión significativa que realiza el POP mediante la entrega de transferencias monetarias a los hogares a lo largo de varios años pueda rendir los mayores frutos posibles en un tiempo razonable, en vez de perpetuarlo. Una posibilidad es replantearse el uso de los recursos destinados para el personal operativo que participa en el componente de vinculación, con la intención de reencauzarlo hacia la instrumentación de esta iniciativa, centrada en el logro de los objetivos originales del POP. Se podría instrumentar primero en una fase piloto, acompañada de un esquema de evaluación riguroso a fin de tener elementos sólidos que informen sobre el costo-beneficio de esta iniciativa y aspectos susceptibles de mejora en su implementación.

La temporalidad para revisar los avances en la consecución de las metas por los hogares se establecería de acuerdo con la planeación de objetivos, de tal forma que exista también la posibilidad de recertificar los compromisos. En caso de que los hogares muestren dificultades para alcanzar sus metas, el trabajador social tendría que estar capacitado para identificar los factores que están incidiendo en ello, ya sean atribuibles al hogar, al programa o al contexto. La intención es tener claridad de las circunstancias de los hogares antes de que se considere darlos de baja, y también promover que los mismos hogares, una vez que han alcanzado sus objetivos, puedan solicitar su baja de manera directa, con la certeza de que han concluido su fase en el programa y pueden celebrarlo.

Finalmente, el desafío, planteado desde los Lineamientos de Progresa de 1998, sigue presente: "… que en la política de superación de la pobreza se reconozca que los esfuerzos deben articularse en un horizonte de largo plazo…". Las políticas públicas no pueden centrarse en una única herramienta de solución, es necesario la integralidad, ejercer el correcto cumplimiento de la normativa establecida y dejar de lado la ejecución basada en buenas voluntades.

La articulación del Prospera con programas sociales estatales: ¿una asignatura pendiente?

Fernando Cortez Vázquez

Semblanza del autor:
Fernando Cortez Vázquez es maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México. Trabajó en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2003 a 2008. Es estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Citación sugerida:
Cortez Vázquez, Fernando (2019). La articulación del Prospera con programas sociales estatales: ¿una asignatura pendiente? En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

En el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo se definió la pobreza como un problema multidimensional y de grandes magnitudes. Se reconoció, desde entonces, que las tareas para enfrentar este fenómeno rebasaban las capacidades de cualquier nivel de gobierno u organismo que intentara actuar desde lo individual. Además, se aseveró que los esfuerzos para mitigar este problema debían estar fundados en estrategias integrales; que buscaran articular instrumentos complementarios de política social y edificar una red de servicios sociales focalizada hacia los más pobres.

Esta concepción tuvo tres repercusiones en el entonces Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresa): por un lado, en el decreto expedido el 6 de marzo de 2002 se establecieron nuevas atribuciones para la Coordinación Nacional del Programa,[342] una de las cuales fue promover el desarrollo de las familias en pobreza mediante la coordinación con otros programas del sector social y con los gobiernos estatales y municipales (Presidencia de la República, 2002).

La segunda repercusión fue que en el Programa Institucional Oportunidades 2002-2006 (Sedesol, SEP, SS SHCP e IMSS, 2003), se definió como uno de los objetivos rectores ampliar las opciones de desarrollo de las familias atendidas mediante la articulación y la coordinación de esfuerzos con otras acciones de desarrollo social. Para tal efecto, en 2003, se creó la Dirección General de Coordinación y Vinculación (DGCV). El tercer efecto fue que, desde el 2002, en las reglas de operación se ha establecido como una de las orientaciones del programa la articulación con otros programas sociales y órdenes de gobierno, tarea que ha recaído en la DGCV.

Actualmente, de acuerdo con su decreto de creación, la Coordinación Nacional de Prospera tiene la atribución de facilitar la vinculación de la población objetivo con programas y acciones de inclusión social, productiva, laboral y financiera para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias, así como promover la coordinación con los tres órdenes de gobierno, con instituciones privadas y con la sociedad civil organizada (Presidencia de la República, 2014).

En armonía con lo establecido en tal decreto, en el periodo 2013-2017, la Coordinación Nacional de Prospera llevó a cabo diversas acciones en materia de vinculación institucional. Unas de las acciones más destacadas fue la creación del componente de vinculación, a través del cual se procuró la inclusión productiva, laboral y financiera de los beneficiarios del programa. Además, se implementaron proyectos en colaboración de dependencias federales, de la iniciativa privada y de organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, de acuerdo con un informe elaborado por la Coordinación Nacional de Prospera (2018), en

[342] En el mismo decreto se determina que la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación se denominará Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

este periodo no se desarrolló ningún proyecto de vinculación con gobiernos estatales. Este hecho se constató a través de una entrevista realizada al personal adscrito a la DGCV.

Vale recordar que, de 2010 a 2014, el CONEVAL integró inventarios de programas de desarrollo social que, con presupuesto estatal, eran ejecutados por las administraciones públicas de los 31 gobiernos estatales y del entonces Distrito Federal. En 2012, el CONEVAL registró 3,788 programas estatales; en 2013, 2,260; y en 2014, 2,528 (CONEVAL, 2016). Los programas fueron clasificados a partir de su relación con los derechos sociales y con las dimensiones de bienestar económico reconocidos en la Ley General de Desarrollo Social; por tanto, la articulación de Prospera con estos programas pudo haber favorecido el logro de su principal objetivo: contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza.

Frente al contexto descrito, en este capítulo se propone hacer una reflexión en torno a la articulación del principal programa de transferencias económicas condicionadas del país con instrumentos de política social financiados por los gobiernos estatales: ¿existe alguna evidencia de que los programas sociales estatales pueden complementar los apoyos que ya reciben las familias Prospera? ¿Es factible realizar proyectos de vinculación con los gobiernos estatales?

Este capítulo tiene por objeto reconocer las posibilidades de vinculación de Prospera con programas sociales impulsados desde las administraciones públicas estatales. Para lograr este propósito, se recuperan y analizan las experiencias de trabajo de los proyectos Supera, Más Oportunidades con Hechos, implementado en San Luis Potosí de 2003 a 2009, y Contigo Vamos,[343] ejecutado en Guanajuato, de 2008 a 2012. El capítulo persigue tres objetivos específicos: describir el contexto que favoreció la implementación de tales proyectos; sintetizar sus aspectos conceptuales, operativos y principales resultados; y rescatar aprendizajes de estas experiencias.

La selección de estos proyectos obedece a que constituyen los esfuerzos más relevantes que llevó a cabo la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNO) para complementar los apoyos de este programa con bienes y servicios provenientes de programas estatales. La implementación de estos proyectos se formalizó a través de convenios de concertación, su ejecución abarcó diversos ejercicios fiscales y tales iniciativas estuvieron referidas en los programas estatales de desarrollo social correspondientes.

El argumento central del capítulo es que los proyectos Supera, Más Oportunidades con Hechos y Contigo Vamos demuestran que es factible redireccionar los apoyos de programas sociales estatales en favor de las familias Oportunidades (hoy Prospera). Gracias a la articulación intergubernamental e intersectorial lograda en el marco de estos proyectos se complementaron los apoyos de educación, salud y alimentación que ya recibían las familias en situación de pobreza de San Luis Potosí y Guanajuato con

[343] El proyecto Contigo Vamos, también fue denominado Contigo Vamos por más Oportunidades y Contigo Vamos por Más.

financiamiento para la producción, apoyos psicosociales y acciones de mejoramiento a la vivienda, entre otros.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera se describe el contexto institucional que favoreció la implementación del proyecto Supera y se refierela experiencia de trabajo del Sistema de Protección Social Chile Solidario, la cual sirvió de referente para el diseño conceptual de Supera. En la segunda se sintetizan los aspectos conceptuales y operativos de Supera. En virtud de que Supera sirvió de base para la implementación del proyecto en Guanajuato, el acento se puso en la descripción de la experiencia potosina; no obstante, en la tercera sección se hacen las precisiones necesarias para distinguir las peculiaridades del modelo de intervención implementado en Guanajuato y los resultados más significativos alcanzados en aquella entidad. En la cuarta sección se hace una breve referencia a las categorías coordinación intergubernamental y coordinación intersectorial y, a la luz de tales conceptualizaciones, se identifican los aciertos, los aspectos perfectibles y los desaciertos de las intervenciones analizadas.

El principal reto que tuvo que enfrentarse para elaborar este capítulo fue recuperar los registros documentales de Supera y Contigo. Cuando se redactó este documento, los proyectos en cuestión tenían nueve y seis años, respectivamente, de haber culminado. Gracias a la Coordinación Nacional de Prospera y a la generosidad de las personas que colaboraron en la implementación de estos proyectos se logró recuperar algunos registros administrativos, documentos de trabajo y evaluaciones. No obstante, al revisar las unidades documentales disponibles, se observó que la información reportada no era consistente en uno y otro documento. Además, existían vacíos de información que impedían entender a cabalidad cómo habían sido los procesos de implementación de Supera y Contigo.

Por lo anterior, se optó por complementar el trabajo de gabinete con trabajo de campo. El trabajo de gabinete consistió en examinar las unidades documentales disponibles para redactar una primera versión del proceso de implementación de ambos proyectos. Esta primera descripción posibilitó el reconocimiento de vacíos de información e inconsistencias en los conceptos, procedimientos y cifras reportados. Con base en esto, se redactaron las preguntas que se formularían a las personas involucradas en la implementación de tales proyectos. Posteriormente, se contactó a los servidores públicos implicados en este proceso para solicitarles una entrevista a efecto de solventar los vacíos de información, así como para “conciliar” y complementar la información asentada en tales registros.[344] Aunque en buena medida se logró reconstruir los aspectos conceptuales de los modelos de intervención, no se logró recuperar información precisa sobre el número de familias atendidas por localidad y municipio; sobre los apoyos entregados por municipio, localidad y familia incorporada; y sobre las demandas asentadas en los planes de trabajo familiar, por mencionar los aspectos más relevantes; se recuperaron, no obstante, documentos de

[344] En los anexo**s** se presenta la relación de personas que fueron entrevistadas. El autor agradece a cada uno su generosidad; sin sus aportaciones no habría sido posible recuperar los aprendizajes de los proyectos Supera, Más Oportunidades con Hechos y Contigo Vamos.

trabajo que, de manera sucinta, dan cuenta de los resultados generales de cada proyecto, los cuales se reportan en el apartado correspondiente.

1. EL CONTEXTO QUE FAVORECIÓ LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO SUPERA

Existen tres circunstancias que incidieron en la implementación de este piloto: 1) las orientaciones de la política social nacional instauradas en el periodo 2001-2006; 2) la intención de aprovechar la focalización y la cobertura alcanzadas por Oportunidades para encauzar otros programas sociales; y 3) el diseño del Sistema de Protección Social Chile Solidario, que sirvió de referente para la formulación de este proyecto.

Con respecto a la primera circunstancia, en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo (Sedesol, 2002) se hizo un llamado a impulsar la coordinación de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como a incrementar la eficiencia de las políticas sociales, mediante la concertación intersectorial e intergubernamental, a efecto de lograr concurrencias geográficas y edificar objetivos y estrategias comunes. En la Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004, se estableció que la integralidad sería uno los principios de la política social del país, la cual fue definida como la articulación y la complementariedad de programas y acciones que conjuntaran diferentes beneficios sociales.

Por lo que toca a la segunda circunstancia, en el Programa Institucional Oportunidades 2002-2006 se identificaron las fortalezas y los desafíos de Oportunidades. Se advirtió que este disponía de un método de focalización confiable para identificar a familias en situación de pobreza, el cual estaba basado “en criterios claros, transparentes y homogéneos para todo el país” (Sedesol, SEP, SS, et.al., 2003: 39). Esto aseguraba que las familias empadronadas concentraran un conjunto de privaciones y requerían de apoyos adicionales para superar esta situación.

También se observó que, en 2002, el programa había logrado una cobertura a nivel nacional, gracias a la cual se habían logrado incorporar a 4.2 millones de familias asentadas en 2,354 municipios (el 96% del total). Sobre esta lógica, esto suponía que el grueso de las familias en situación de pobreza del país ya había sido identificado a través de un método de focalización confiable (Sedesol, SEP, SS SHCP e IMSS, 2003).

Se reconoció que, aunque las evaluaciones mostraban que Oportunidades estaba logrando un mejoramiento progresivo en la educación, la salud y la alimentación de las familias atendidas, estas acumulaban privaciones y rezagos en otros ámbitos, como vivienda, servicios públicos y acceso a sistemas de ahorro y crédito; sin embargo, también se identificó que existían experiencias de colaboración con programas e instituciones federales, amén de las cuales se había fomentado el ahorro familiar (Bansefi), la educación de adultos (INEA), proyectos productivos (IMSS-Oportunidades) y acciones para el mejoramiento de la vivienda (Sedesol) de algunas familias beneficiarias (Sedesol, SEP, SS SHCP e IMSS, 2003).

Sobre esta base, en el documento rector de Supera se afirma que “la población en pobreza extrema [de San Luis Potosí] ya está focalizada, a través de Oportunidades” (CNO, 2006: 9) y que, de acuerdo con la información socioeconómica de los hogares atendidos por el programa, el grueso de los beneficiarios se encontraba en situación de rezago educativo, residía en viviendas precarias, ganaba menos de dos salarios mínimos y estaba marginada de servicios básicos; por tanto, los hogares Oportunidades constituían una demanda cautiva de servicios sociales que podía ser atendida mediante la cooperación con otros programas sociales (CNO, 2006).

La tercera circunstancia que favoreció la implementación de Supera fue la experiencia del Sistema de Protección Social Chile Solidario. En buena medida, Chile Solidario había logrado lo que Oportunidades estaba buscando: vincular a los beneficiarios del principal programa de transferencias económicas condicionadas con una red de protección social integrada por los programas sociales existentes. Esta red funcionaba a partir de una premisa básica: si la implementación del principal programa de transferencias económicas había demandado la detección de las familias más pobres de Chile, los programas de combate a la pobreza de aquel país debían concederles acceso preferencial a sus apoyos. Este razonamiento armonizaba con la visión que Oportunidades buscaba adoptar para el proyecto Supera.

Chile Solidario surgió en el año 2002 durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) para articular el acceso de la población en pobreza extrema a un conjunto de programas y beneficios sociales administrados por diversos ministerios (Larrañaga y Contreras, 2010). El diseño de esta intervención estuvo sustentado en un conjunto de evaluaciones y estadísticas que revelaban que, durante los ochenta y los noventa, el Estado chileno había reducido de manera considerable la pobreza extrema; sin embargo, 6% de la población no había sido permeada por las exitosas políticas de las décadas anteriores y vivía en indigencia (MIDEPLAN, 2004).

Se identificó que los hogares indigentes recibían subsidios monetarios inferiores a los que recibían los hogares en pobreza moderada, y que el Estado chileno financiaba diversos instrumentos para otorgar bienes y servicios sociales, pero que estos operaban de forma desorganizada, atomizada y mal focalizada, pues las instituciones responsables de su administración trabajaban bajo una marcada visión sectorial y no disponían de mecanismos compartidos de focalización que posibilitaran la concurrencia y la complementariedad de las intervenciones (MIDEPLAN, 2002).

También se detectó que las gerencias de los programas sociales asumían que la ciudadanía contaba con información suficiente para gestionar los apoyos que necesitaba; que si alguien no demanda un apoyo era porque no lo requería. Bajo este modelo pasivo de gestión, los subsidios disponibles eran otorgados a partir de postulaciones, de tal suerte que los cupos disponibles eran concedidos a quienes los solicitaban primero, o bien, a quienes tenían mayor habilidad para sustentar la solicitud, pero no a quienes más los necesitaban (Tello, 2003; MIDEPLAN, 2004).

En respuesta a estos hallazgos, Chile Solidario postuló un conjunto de supuestos sobre los cuales edificó su diseño. En principio, que la pobreza es un fenómeno que tiene causas y expresiones económicas y socioculturales, por lo que las estrategias para su erradicación demandaban la ejecución de medidas diversificadas y complementarias: subsidios, transferencias económicas condicionadas, acceso a servicios públicos de calidad e intervenciones psicoeducativas para inculcar valores, actitudes y comportamientos que fomentaran el autocuidado, la cooperación, la toma de decisiones responsables y la creación de proyectos de vida orientados a desplegar las capacidades humanas (MIDEPLAN, 2002).

También, se asumió como imperativo modificar la relación entre las familias en pobreza y los organismos públicos. Era estratégico diseñar un mecanismo de "búsqueda beneficiarios" basado en información estadística, que permitiera reconocer a las familias más necesitadas del país y, posteriormente, establecer vínculos personalizados para asistir a quienes precisaban de apoyos sociales. Con estas medidas se incrementaría la probabilidad de que los programas sociales llegaran a las familias más rezagadas, y no a quienes tuvieran más información, capacidad organizativa o habilidades de gestión (FOSIS, 2004; MIDEPLAN, 2004).

Otro supuesto fundamental de Chile Solidario es que en las familias en situación de pobreza extrema había "capital social latente", el cual podía ser aprovechado para forjar redes de trabajo basadas en la reciprocidad y en la cooperación recurrente. Estas redes podían activarse mediante el intercambio de información, de conocimientos o de favores; o bien, a partir del acompañamiento solidario entre pares para emprender tareas de beneficio individual o familiar (MIDEPLAN, 2002).

Sobre estas bases se creó el Sistema de Protección Social Chile Solidario. En la Ley 19,949 y en su reglamento se estableció que el sistema tenía la encomienda de promover la incorporación de familias en pobreza extrema a las redes sociales, a efecto de favorecer su acceso a mejores condiciones de vida. Sus componentes serían tres: acceso garantizado a los subsidios estatales; acceso preferencial de las familias en pobreza extrema a la red de programas sociales; y apoyo psicosocial, el cual se otorgaba mediante el Programa Puente.

Como parte del Programa Puente, cada familia recibía visitas domiciliarias de un profesionista o técnico durante 24 meses. Durante la intervención, la familia asumía una serie de compromisos orientados a promover su propio desarrollo. De forma paralela, las familias recibían un bono de protección durante dos años, cuyo monto era decreciente y estaba condicionado al cumplimiento de los acuerdos suscritos por los beneficiarios en las sesiones familiares (MIDEPLAN, 2004).

Un elemento nodal del modelo de intervención de Chile Solidario fue la identificación de condiciones mínimas de calidad de vida, las cuales constituían los umbrales mínimos de bienestar que el sistema se proponía proveer a cada familia al término de la intervención. Por decirlo de algún modo, cada condición mínima era la operacionalización de un propósito específico del sistema. En total, se buscaba alcanzar 53 condiciones mínimas en un plazo

de dos años. Estas estaban organizadas en siete dimensiones: 1) identificación o adquisición de documentos oficiales, 2) salud, 3) educación, 4) dinámica familiar, 5) habitabilidad, 6) trabajo e 7) ingresos.

En el ámbito de identificación o adquisición de documentos oficiales, por ejemplo, se esperaba que, al término de la intervención, todos los integrantes de la familia tuvieran certificado de nacimiento, cédula de identidad y ficha de protección social,[345] entre otros. De forma similar, cada área de intervención agrupaba un conjunto de "activos" que la familia debía obtener, en el entendido de que cada uno era necesario para iniciar procesos sostenidos de desarrollo personal o familiar. Las condiciones mínimas se obtenían gracias al trabajo conjunto de la familia, el apoyo familiar y los organismos que formaban parte del sistema.

Chile Solidario aportó los elementos conceptuales básicos para el diseño de Supera, lo cual se reconoce en el documento rector el proyecto (CNO, 2006); sin embargo, vale aclarar que el piloto de San Luis Potosí no buscó replicar el modelo chileno; Lo que se hizo con Supera fue retomar las premisas descritas en los párrafos anteriores para ver si eran aplicables al contexto mexicano. Consecuentemente, el perfil de los operadores, los objetivos de la intervención familiar, los materiales socioeducativos y las condiciones mínimas, entre otras cosas, fueron disímiles en ambos modelos.

2. EL PROYECTO PILOTO DE SAN LUIS POTOSÍ

El modelo de intervención

Supera, Más Oportunidades con Hechos fue un proyecto piloto implementado por la CNO en colaboración con el Gobierno dede San Luis Potosí. Se ejecutó de 2003 a 2009 durante la administración panista de Marcelo de los Santos Fraga. Tuvo por objeto articular el esfuerzo de los tres órdenes de gobierno para complementar los apoyos de educación, salud y alimentación de Oportunidades (CNO-Sedesore, 2006). Como objetivos específicos, se buscó que, al término de la intervención, las familias participantes:

- Contaran con documentos oficiales de identidad y seguridad jurídica.
- Mejoraran sus relaciones familiares.
- Enviaran a sus hijos a la escuela y, en el caso de las personas mayores de 15 años sin certificado de secundaria, se inscribieran al INEA.
- Continuaran asistiendo a los servicios básicos de salud.
- Mejoraran su alimentación.
- Mejoraran las condiciones de la vivienda y accedieran a servicios básicos.
- Ampliaran sus opciones de empleo y generación de ingresos.

[345] La "ficha de protección social" era una herramienta de acopio de datos que permitía obtener información sobre la familia y medir sus carencias a fin de que pudiera ser postulada a los beneficios sociales del Estado chileno.

- Aprovecharan las redes sociales existentes.

Cada objetivo específico constituía una dimensión del bienestar familiar en la que se pretendía incidir: 1) identidad y certeza jurídica, 2) dinámica familiar y equidad de género, 3) educación, 4) salud, 5) alimentación, 6) vivienda y servicios, 7) trabajo e ingresos, y 8) ciudadanía y participación. Al igual que su similar chileno, cada dimensión agrupaba un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida, que constituían las metas específicas que se esperaba lograr al término de la intervención. En el aAnexo 0-3 se presenta la lista de las condiciones mínimas del proyecto Supera.

Las condiciones mínimas se alcanzarían a través de dos componentes: sesiones socioeducativas familiares, y acceso preferente a bienes y servicios sociales.[346] Las sesiones socioeducativas, a su vez, perseguían un objetivo doble: por un lado, desarrollar habilidades psicosociales que alentaran a los integrantes de la familia a realizar prácticas de apoyo mutuo; y por otro, elaborar un plan de trabajo que les permitiera identificar sus principales necesidades en los ocho ámbitos de incidencia (CNO, 2006; Sedesore-SLP, 2008).

Las sesiones socioeducativas fueron impartidas por titulares del programa Oportunidades que, de forma voluntaria, asumieron esta responsabilidad. En el marco de Supera, las titulares que impartían las sesiones recibían el nombre de promotoras. Previo a realizar las sesiones, recibían un curso de capacitación que era impartido por el personal operativo del proyecto. En este se entregaban los materiales educativos diseñados especialmente para este componente y se modelaban las sesiones para que las promotoras tuvieran un referente de los comportamientos y actitudes que debían mantener en cada sesión.

Considerando que en algunos municipios se habla un idioma diferente al español, el contenido de los materiales estuvo basado en ilustraciones. Los materiales educativos consistían en fascículos, guías de apoyos para las promotoras, juegos de mesa e historietas. También se elaboraron formatos para que las familias recabaran y organizaran la información de su plan de trabajo.

Las sesiones socioeducativas estaban programadas para impartirse en 24 meses y estaban organizadas en cinco etapas. En cada una se perseguía un objetivo particular. En el Cuadro 0-1 se sintetiza el programa de las sesiones socioeducativas de Supera.

[346] Este componente recibió diversas denominaciones: “mesas de coordinación interinstitucional”, “componente de vinculación”, “componente de articulación” y “coordinación interinstitucional”. El autor optó por utilizar la denominación “acceso preferente a bienes y servicios sociales”, toda vez que este alude al objetivo del componente y facilita la descripción del modelo.

Cuadro 0-1. Programa de las sesiones socioeducativas del proyecto Supera

Fase	Número de sesiones	Frecuencia de las sesiones	Objetivo de la fase
I	4	Semanal	Presentar el proyecto a las familias y alentar su participación
II	4	Quincenal	Animar a las familias a elaborar un plan de trabajo en el que definían las metas que querían obtener a través del trabajo colaborativo
III	11	Mensual	Fortalecer diez habilidades para la vida que mejoran la comunicación intrafamiliar y las relaciones interpersonales, entre otras
IV	6	Mensual	Revisar el avance del plan de trabajo y asesorar a las familias en las gestiones para obtener las condiciones mínimas que precisaban
V	6	Estas sesiones se impartían a las familias que recibían baños secos o estufas libres de humo, así como a las que, presuntamente, tenían problemas de violencia	Facilitar la adquisición y apropiación de las tecnologías domésticas otorgadas por Supera
			Sensibilizar a las familias para que solicitaran apoyo de un organismo especializado en violencia familiar

Fuente: Elaboración propia con la información asentada en el documento rector de Supera (CNO, 2006).

Originalmente, el componente acceso preferente a bienes y servicios sociales se denominó mesa de concertación institucional y constituiría “un espacio ejecutivo de coordinación para promover la focalización de recursos y la coordinación de programas y acciones, tanto federales como estatales y municipales, así como de la sociedad civil” (CNO, 2006: 9). Este componente fue concebido como un comité de planeación al que asistirían servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y representantes de la sociedad civil, quienes fungirían como proveedores de los bienes y los servicios relacionados con las condiciones mínimas. En estos espacios interinstitucionales se analizaría la información socioeconómica de los hogares Oportunidades para dimensionar la demanda de servicio en cada localidad y redireccionar los apoyos disponibles a las unidades territoriales que concentraran los mayores rezagos.

Aunque se llevaron a cabo un par de sesiones de trabajo con miembros del gabinete social del Gobierno de San Luis Potosí, esta idea fue desechada debido a las dificultades operativas y administrativas que implicaba: fue difícil conciliar las agendas de los titulares de las dependencias estatales; además, las restricciones de personal dificultaron el análisis de la información socioeconómica y garantizar la logística requerida para este tipo de sesiones. Consecuentemente, se adoptó por crear un componente menos protocolario, basado en relaciones uno a uno con los titulares de los organismos que habían expresado su interés en colaborar en este proyecto.

Los procesos operativos

Por lo que toca a los procesos operativos del proyecto, en el documento rector (CNO, 2006) se enuncian tres: 1) planeación, 2) información y seguimiento, y 3) acompañamiento en el terreno. Sin embargo, la implementación de este proyecto demandó la instauración de otras rutinas operativas, las cuales fueron reconocidas a partir de las entrevistas realizadas y con base en la revisión de los documentos de trabajo. Los procesos identificados fueron los siguientes: 1) concertación con el gobierno estatal; 2) planeación; 3) integración del equipo responsable de la implementación y supervisión del proyecto; 4) incorporación de beneficiarios; 5) reclutamiento del equipo operativo; 6) diseño, edición y distribución de materiales socioeducativos; 7) articulación institucional y entrega de apoyos; y 8) acompañamiento y supervisión en el terreno.

Como parte del proceso de concertación con el gobierno estatal, la CNO y el Gobierno del Estado de San Luis Potosí precisaron las funciones, atribuciones y aportaciones de cada una de las partes. Fundamentalmente, Oportunidades asumió la responsabilidad de desarrollar el modelo de intervención, proveer materiales educativos y aportar información socioeconómica de los hogares atendidos para facilitar las acciones de planeación. El gobierno estatal asumió la responsabilidad de conformar un equipo de trabajo, implementar la metodología diseñada por Oportunidades y proveer informes periódicos de gestión. En cada ejercicio fiscal, las partes definían los municipios y localidades a intervenir. Los productos generados con este proceso fueron convenios de colaboración anuales.

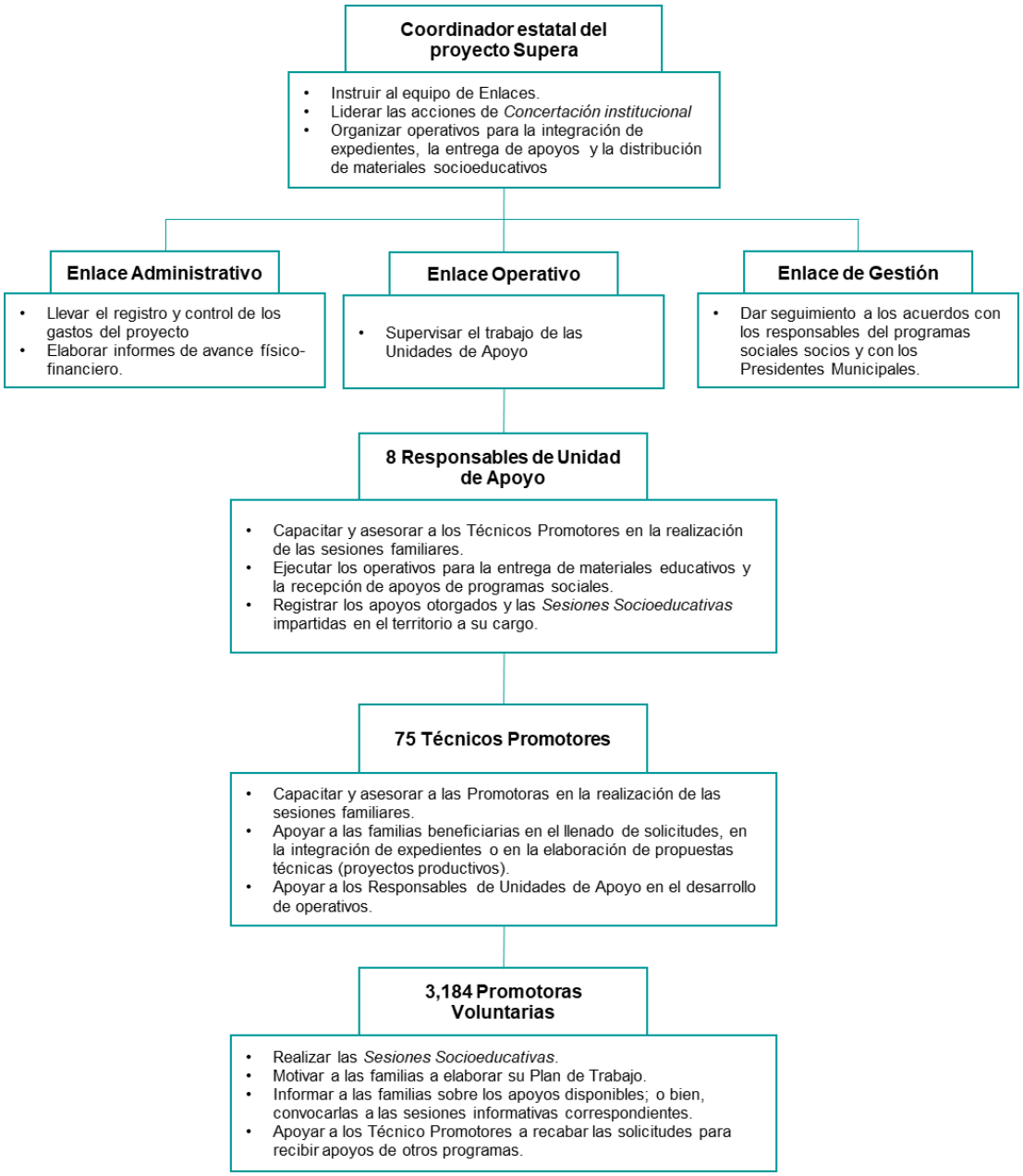
El proceso de planeación implicó dos actividades: analizar información socioeconómica de los hogares Oportunidades asentados en los municipios de atención para identificar sus carencias, e identificar organismos estatales o federales que pudieran proveer bienes o servicios para satisfacer tales carencias. Ambas tareas fueron realizadas por Oportunidades solo al inicio del proyecto. El producto fue la identificación de rezagos en los hogares asentados en los municipios a intervenir, así como proveedores de servicios, mismos que están referidos en el documento rector (CNO, 2006).

El proceso de integración del equipo responsable de la implementación y supervisión del proyecto corrió a cargo del gobierno estatal. El equipo estuvo liderado por el director general de Desarrollo Humano, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobierno de San Luis Potosí (Sedesore), quien fungió como coordinador del proyecto en la entidad. Este servidor público dirigía un equipo de tres enlaces, responsables de realizar tareas administrativas, y ocho responsables de unidad apoyo, quienes coordinaban el trabajo en campo. Este proceso culminaba con sesiones de capacitación para los enlaces y coordinadores, que eran organizadas por el personal de Oportunidades.

En el proceso denominado de incorporación de beneficiarios, las familias Oportunidades que residían en las localidades intervenidas fueron convocadas a una reunión comunitaria. En esta se presentó el modelo de intervención y se les invitó a participar. Este proceso fue liderado por la Coordinación Estatal de Oportunidades, aunque el equipo Supera también colaboró. Al término del proceso, se registraba a las titulares que aceptaban participar de forma voluntaria en el piloto.

El reclutamiento, capacitación y supervisión del equipo operativo consistió en la habilitación de las promotoras que asumieron la responsabilidad de impartir las sesiones socioeducativas familiares. Las reuniones comunitarias en las que se presentaba el modelo de intervención también se aprovechaban para reclutar a las titulares que se desempeñarían como promotoras. Cada promotora era responsable de impartir sesiones socioeducativas a diez familias. Además de las promotoras, existía otra figura operativa denominada técnicos promotores, quienes garantizaban que las primeras recibieran el material educativo a tiempo, transmitían información sobre los requisitos que debían solventarse para poder acceder a un programa social específico, y ejecutaban los operativos para la integración de expedientes o para la entrega de apoyos. Los técnicos promotores eran supervisados por los responsables de unidad de apoyo. En la Figura 0-1 se representa la estructura operativa que se creó para implementar el piloto en San Luis Potosí.

Figura 0-1. Estructura operativa del proyecto Supera, Más Oportunidades con Hechos



Fuente: Elaboración propia con información del documento rector (CNO, 2006), Supera, documento base (Sedesore-SLP, 2008) y Supera, eje de nuestra política social (Sedesore, 2009).

En el marco del proceso denominado de diseño, edición y distribución de materiales socioeducativos, los equipos de Oportunidades y la Sedesore se reunían de forma periódica para definir los objetivos de cada fase de las sesiones socioeducativas. Con base en los propósitos que se pretendía alcanzar, se definían los temas, el número de sesiones y se especificaban los materiales que se debían diseñar. Las versiones preliminares de los materiales eran elaboradas por Oportunidades y se enviaban al equipo Supera para que se probaran en campo. Este mecanismo permitía recabar sugerencias de las promotoras y

mejorar el contenido y el diseño. Las versiones finales se enviaban a Talleres Gráficos de México para su impresión, empaque y envío a la Coordinación Estatal de Oportunidades. Con el apoyo del equipo Supera se distribuían a las localidades intervenidas y se entregaban a las promotoras.

La articulación institucional y entrega de apoyos consistía en establecer coordinación con los organismos y programas sociales que pudieran proveer bienes y servicios para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida. Como ya se refirió, inicialmente este proceso dio lugar a la instauración de mesas de concertación, y posteriormente a celebrar reuniones de trabajo “uno a uno” con los responsables de programas sociales específicos. En estas se establecía la aportación que cada programa u organismo haría al proyecto, se determinaba a qué municipios y localidades se destinarían los apoyos y, con base en la normatividad aplicable, se definían los requisitos que debían cubrir las familias susceptibles de recibir los apoyos, así como las corresponsabilidades que debía asumir, en su caso. El equipo Supera organizaba operativos en las localidades susceptibles de ser atendidas para informar a los potenciales beneficiarios sobre el tipo de apoyo al que podrían acceder; especificaban los requisitos y corresponsabilidades a cubrir, y, finalmente, orientaban a las familias a recabar los documentos o a llenar los formatos requeridos por el proveedor.

Finalmente, como parte del proceso de acompañamiento y supervisión en el terreno, los responsables de unidad de apoyo y los técnicos promotores tenían que realizar recorridos de supervisión periódicos en las localidades atendidas a fin de verificar que las sesiones socioeducativas se estaban llevando a cabo conforme a lo programado, y corroborar que los bienes y los servicios comprometidos por los proveedores se entregaban en la cantidad y calidad acordados. Las anomalías eran reportadas a la Coordinación estatal de Supera y cada caso daba lugar a correctivos específicos.

Principales resultados

En el marco de Supera se otorgaron casi 470,000 sesiones familiares y se realizaron acciones de fomento producto, de mejoramiento a la vivienda y de gestión de documentos oficiales. En el cuadroCuadro 0-2 se cuantifican algunos apoyos entregados.

Cuadro 0-2. Resultados de los principales del proyecto Supera, Más Oportunidades con Hechos

Bienes o servicios otorgados	Cantidad
Sesiones socioeducativas impartidas	469,608
Acciones de piso firme	26,103
Acciones de ampliación de vivienda	5,089
Instalación de huertos, gallineros y granjas de traspatio para el autoconsumo	3,545
Sanitarios ecológicos instalados	3,031
Estufas ecológicas instaladas	1,472
Trámite de clave CURP	1,331
Proyectos productivos avículas, ganaderos y comerciales (papelería, panadería, tiendas)	178

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Sedesore (2012).

Estos apoyos fueron distribuidos en un universo de 30,653 familias asentadas en 23 municipios de San Luis Potosí, tal como se especifica en el cuadro Cuadro 0-3.

Cuadro 0-3. Unidades de atención al inicio y término del proyecto Supera

Unidades de atención	2004	2009
Municipios atendidos	13	23
Localidades atendidas	17	371
Familias atendidas	1,892	30,653

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Sedesore (2012).

El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) llevó a cabo un estudio para identificar las sinergias logradas gracias a Supera y valorar si se habían construido redes de apoyo y solidaridad entre los beneficiarios. Una de las conclusiones del estudio fue:

> El programa ha desarrollado con creces el capital social de enlace,[347] que se expresa principalmente en la relación que se teje entre las promotoras y las familias; a partir de este tejido se garantiza la inclusión de los saberes, capacidades, así como las estrategias de desarrollo de las propias comunidades. Al incluir el conjunto de estas experiencias, el programa obtiene uno de los tesoros más codiciados por cualquier política social: la confianza de sus usuarios (Talavera y Castellanos, 2006: 162).

[347] De acuerdo con Putman, el "capital social de enlace" se refiere a los vínculos que se forjan entre personas con condiciones y características similares (citado por Talavera y Castellanos, 2006: 162).

El mismo estudio advirtió sobre la conveniencia de revisar "conceptos y prácticas" en torno a Supera, particularmente en lo que toca a la premura por crecer y montar con rapidez nuevos proyectos productivos, pues los "fracasos" y el "mal funcionamiento gubernamental" podían generar desconfianza y retroceso organizativo. De acuerdo con los autores del estudio (Talavera y Castellanos, 2006), la dinámica de los proyectos productivos supone el desarrollo de habilidades y conocimientos mayores que imponen la maduración de procesos organizativos y cognitivos. También advirtieron sobre la conveniencia de asegurar que las sesiones familiares continuaran siendo espacios de reflexión y planificación familiar, y evitar que se convirtieran en una rutina o requisito para acceder a otros apoyos.

La opinión de los operadores que fueron entrevistados es consistente con la conclusión del CIESAS; pero, además, sostienen que este proyecto tuvo efectos que no fueron documentados. Uno de ellos fue lograr que los beneficiarios denunciaran los incumplimientos de los proveedores (entrega de productos de mala calidad, en menor cantidad o dilaciones en las entregas) y exigieran el cumplimiento de los apoyos comprometidos. Esto se asocia con la confianza construida a partir de la interacción constante entre los operadores y los beneficiarios, y al "sentido de dignidad" que se logró fortalecer por medio de las sesiones familiares. Otros logros atribuidos al proyecto es que los organismos públicos estatales entregaron apoyos en localidades en donde no tenían presencia, y que muchas promotoras siguen ejerciendo un liderazgo destacado dentro de sus comunidades.

3. EL PROYECTO PILOTO EN GUANAJUATO

Principales diferencias con el proyecto de San Luis Potosí

A diferencia de Supera, el piloto implementado en Guanajuato no fue guiado por un documento rector o por un manual operativo. Existen dos estudios que fueron financiados por el Banco Mundial y coordinados por la DGCV de Oportunidades en los que se describen las generalidades de esta intervención; sin embargo, ambos fueron elaborados en la etapa final del piloto. El primero se denominó *Evaluación de impacto de la estrategia Contigo Vamos por Más*, realizada por Calderón y Velázquez (2011); el segundo fue un estudio cualitativo desarrollado por Cortez (2011), y se denominó: *Alcances de la implementación de la estrategia Contigo Vamos por Más y el proceso socioeducativo*. Al igual que en el caso de Supera, los documentos de trabajo recuperados en torno a esta experiencia fueron escasos.

La estrategia Contigo Vamos se ejecutó en Guanajuato durante la administración panista de Juan Manuel Oliva Ramírez (2006-2012). El convenio de colaboración entre Oportunidades y el Gobierno del Estado se firmó el 16 de abril de 2008 (CNPDHO-Sedeshu, 2008). La implementación del modelo fue coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu), a través de la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Humano. Esta iniciativa buscó replicar el proyecto Supera, por lo que sus

objetivos, componentes, sesiones familiares y materiales educativos fueron esencialmente los mismos.

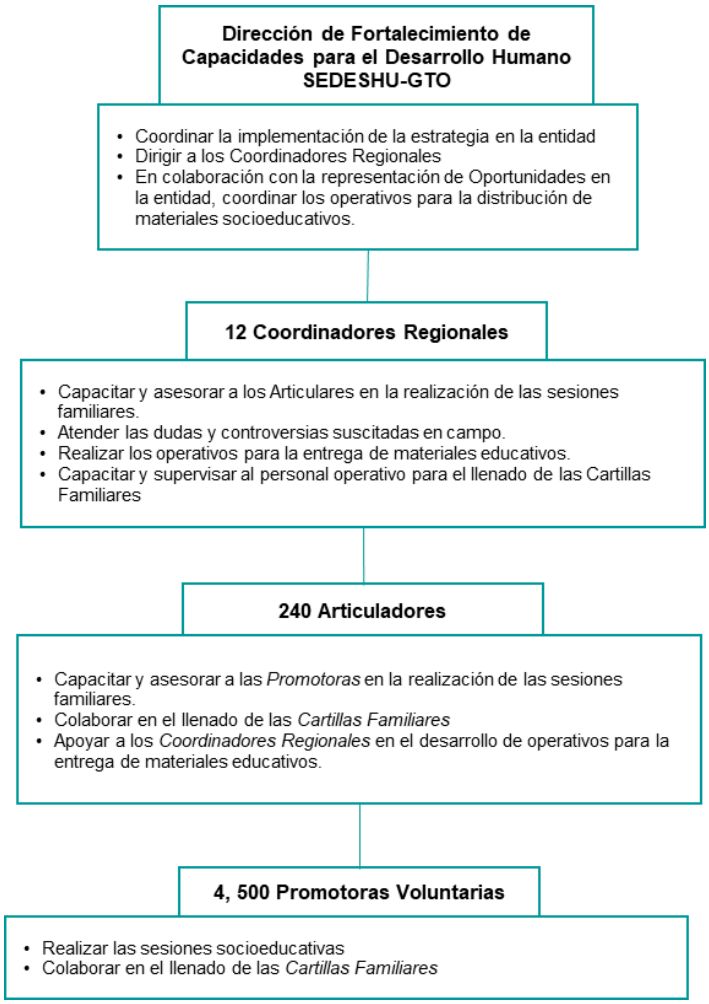
Existen tres innovaciones que el gobierno de Guanajuato hizo al modelo Supera: 1) adoptó las dimensiones y las condiciones mínimas de calidad de vida al contexto de la entidad; 2) creó un instrumento de acopio de información denominado cartilla familiar; y 3) integró una estructura operativa con personal adscrito a diversas dependencias de la administración pública estatal, quienes fueron “comisionados” para colaborar en este proyecto.

Contigo Vamos buscaba que las familias intervenidas obtuvieran 40 condiciones mínimas de calidad de vida definidas a partir de la oferta de servicios sociales disponibles en Guanajuato. Se agruparon en las siguientes áreas de intervención: salud, alimentación, vivienda, educación, trabajo, afecto/autoestima y seguridad. Estas áreas dieron lugar al acrónimo Savetas (Sedeshu-Gto, 2009). En el aAnexo 0-4 se presentan las condiciones mínimas del piloto de Guanajuato.

La cartilla familiar fue un instrumento diseñado por la Sedeshu para recabar información sobre los bienes y servicios requeridos por las familias intervenidas. Se tuvo la expectativa de que las cartillas permitirían cuantificar los apoyos que debían gestionarse para superar el rezago de las familias atendidas. Aunque este instrumento fue aplicado por el personal operativo, debido a las restricciones presupuestales no se logró contratar un equipo para la captura, la sistematización y el análisis de la información compilada, por lo que la expectativa no se satisfizo (Cortez, 2011).

Un aspecto crucial para explicar los magros resultados alcanzados en Guanajuato es la estructura operativa, la cual se representa en la Figura 0-2.

Figura 0-2. Operativa de la estrategia Contigo Vamos



Fuente: Elaboración propia con base en Calderón y Velázquez (2011) y Cortez (2011).

A diferencia de Supera, el equipo Contigo no contó con un equipo dedicado exclusivamente a gestionar el proyecto; el personal que colaboró en esta iniciativa provenía de diversos programas administrados por la Sedeshu o de otras dependencias estatales, es decir, no existía una cadena de mando formal entre la dirección de área responsable de implementar la estrategia y los operadores. Aunado a esto, el personal “comisionado” para este fin tenía que cumplir ciertas responsabilidades en sus áreas de adscripción. Este elemento propició que en la primera etapa de trabajo se presentaran deserciones y rotaciones de personal en algunas localidades intervenidas, lo que, en última instancia, generó desfase en la impartición de las sesiones socioeducativas y quejas de los beneficiarios por el incumplimiento de los acuerdos.

Los coordinadores regionales eran servidores públicos adscritos al programa ZUMAR Contigo (programa estatal de desarrollo comunitario). Por su parte, el equipo de Articulares estaba integrado, en su mayoría, por becarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo y del Programa Contigo Vamos a la Escuela, aunque también colaboró personal de los

siguientes organismos estatales: Instituto Estatal de Capacitación, Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos, Instituto de la Mujer Guanajuatense, Instituto de la Juventud Guanajuatense, Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato, Secretaría de Seguridad Pública, Sedeshu y Sistema de Desarrollo Integral de la Familia.

Principales resultados

Durante los primeros dos años de trabajo, la rotación y la deserción de personal operativo fue muy alta y desfasó la impartición de sesiones familiares y la sistematización de la información contenida en la cartilla familiar. En respuesta a esta situación, en 2011 se optó por modificar el modelo de intervención. La Sedeshu dio prioridad a la impartición de las sesiones socioeducativas y suspendió la implementación del componente de acceso preferente a bienes y servicios sociales (Cortez, 2011).

Para regularizar la impartición de las sesiones familiares, la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato instauró una mesa de alianza institucional, cuyo objetivo fue garantizar la presencia de articulares que dieran continuidad a las sesiones socioeducativas, así como supervisar el desempeño de estas figuras operativas. En las mesas confluyeron los organismos que ya habían comisionado personal; además, se sumó la Coordinación Estatal de Oportunidades, la Organización Puerto Interior, AC, y las autoridades municipales correspondientes. Estos organismos asumieron el compromiso de aportar, de forma temporal, recursos humanos para capacitar y asesorar a las promotoras sobre el uso de los materiales socioeducativo y solventar los gastos de viáticos y pasajes que pudieran generarse. Como resultado, se logró conformar una red de 240 articuladores que trabajaron de forma sistemática hasta la conclusión de la administración estatal (Cortez, 2011).

Cuadro 0-4. Resultados principales de la estrategia Contigo Vamos

Bienes o servicios otorgados	Cantidad
Sesiones socioeducativas impartidas	386,000
Instalación de estufas Lorena	616
Baños secos	493
Techos dignos	210
Piso firme	59
Pintura	110
Proyectos productivos	36
Grupos de ahorro	59

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Sedeshu (2012) y Cortez (2011).

Los apoyos referidos en el cuadroCuadro 0-4 se distribuyeron en un universo aproximado de 45, 000 familias. Además de estos apoyos, existen documentos de trabajo que dan cuenta de la instalación de pisos de cemento, de la tramitación de actas de nacimiento y de la habilitación de instalaciones eléctricas para las viviendas; sin embargo, no se encontró la cuantificación de estas acciones. Sobre la cobertura alcanzada, solo se alcanzó el 45%, pues al inicio del piloto se tuvo la expectativa de atender a 100,000 familias de la entidad.

La evaluación de impacto (Calderón y Velázquez, 2011) indicó que la participación en el componente socioeducativo había tenido un efecto positivo en las relaciones interpersonales al interior del hogar y en la comunidad, pero no se encontró algún otro efecto, lo cual, a decir de los evaluadores, podía estar asociado con el tiempo de operación de la estrategia, o bien, con los problemas enfrentados en la implementación.

Para concluir esta sección, es importante señalar que un elemento en común de los proyectos Supera y Contigo es que ambas iniciativas se convirtieron en los programas insignia de las secretarías de Desarrollo Social de San Luis Potosí y de Guanajuato durante las administraciones de Marcelo de los Santos y de Juan Manuel Oliva, respectivamente en ese orden. Los entrevistados concuerdan en que la conclusión de estos proyectos estuvo asociada, fundamentalmente, con el término de estas administraciones estatales.

4. LOS APRENDIZAJES Y LAS REFLEXIONES FINALES

En este apartado se identifican los aprendizajes de los proyectos Supera y Contigo. Para tal efecto, se bosqueja un marco analítico basado en las categorías de articulación intergubernamental y articulación intersectorial. Dados los objetivos de este capítulo, la revisión de estas categorías se hará solo con el fin de construir referentes para la identificación de aciertos, puntos de mejora y desaciertos en la gestión de los proyectos objeto de análisis; por tanto, su revisión no será exhaustiva. La selección de las categorías mencionadas obedece a que, para lograr el objetivo de complementar los apoyos de educación, salud y alimentación que ya otorgaba Oportunidades, Supera y Contigo intentaron una estrategia basada en la articulación intergubernamental e intersectorial.

Inicialmente, es conveniente hacer una distinción entre los conceptos “articulación” y “coordinación”. “Coordinar” significa realizar una acción en común de manera armónica; en tanto, el concepto “articulación” es más cercano al de “integración”, es decir, refiere una combinación de elementos para formar una entidad más completa. La articulación, entonces, consiste en ordenar y agregar elementos para integrar una unidad de mayor alcance en comparación con las partes que la integran (Umayahara, 2004; Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

Por lo que toca a la articulación intergubernamental, Sojo (2002) nos recuerda que, en las sociedades democráticas, la autoridad no está concentrada en una sola entidad, sino que existen autoridades distribuidas en órdenes de gobierno, poderes y sectores o áreas de especialidad. En el ámbito de la política social, la articulación intergubernamental debe concebirse como un proceso político orientado a la creación de relaciones complementarias entre programas sociales administrados por diversas instancias a fin de construir soluciones

integradoras. Tales relaciones se construyen mediante el reconocimiento de intereses comunes, la creación de consensos en torno a los objetivos que se aspira alcanzar, la instauración de principios que guían el actuar de los implicados, el uso compartido de recursos, la distribución de responsabilidades y el establecimiento de criterios para medir la eficacia de la intervención. Sojo advierte que esta forma de articulación conlleva a la creación de estructuras interorganizativas que potencian la positiva interdependencia entre las partes y la búsqueda de economías de escala para el otorgamiento de bienes y servicios sociales.

En lo concerniente a la intersectorialidad, Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) señalan que este es un concepto polisémico. Una de sus acepciones alude a la relación entre distintos sectores gubernamentales para mejorar el desempeño del gobierno en la prevención o atención de problemas sociales que, dada su naturaliza multicausal, pueden catalogarse como complejos. Afirman que, en América Latina, la intersectorialidad ha estado presente en el actuar de gobiernos nacionales y subnacionales, y ha incidido en la reconceptualización de problemas sociales como la pobreza y la desigualdad, así como con la incorporación del enfoque de derechos, que demanda abordajes intersectoriales.

La intersectorialidad se sustenta en dos supuestos básicos: que la cooperación entre sectores posibilita la construcción de respuestas que aspiran a la integralidad, y que las intervenciones intersectoriales son mejores que las monosectoriales, en virtud de que implican el uso compartido de conocimientos, recursos y medios de influencia.

Existen tres elementos característicos de una intervención intersectorial (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015): el primero es la *inclusividad* en los ciclos de formulación y evaluación, que se refiere al análisis y la redefinición conjunta del problema que motivó la intervención, al establecimiento de objetivos que solo pueden ser logrados mediante la concurrencia de sectores, a la planificación y programación concertadas y al diseño de sistemas de evaluación para valorar los productos e impactos alcanzados mediante la intervención.

El segundo es la *mancomunidad*, que se refiere a los elementos que, por común acuerdo, son compartidos entre los implicados: responsabilidades, sistemas de información, recursos, normas y procedimientos, entre otros. El tercero es la *cobertura de las estructuras orgánicas supranacionales e intersectoriales*, que hace referencia a la creación de unidades administrativas que abren canales de comunicación entre los organismos involucrados. Esto da lugar a comités o coordinaciones interinstitucionales que fungen como instancias decisoras o normativas; o bien, a instancias que tienen la encomienda de recoger los intereses entre las partes, solventar los desacuerdos o deliberar sobre las situaciones no previstas, entre otras.

Las categorías referidas en los párrafos anteriores dan pautas para reconocer los aciertos, los elementos perfectibles y los desaciertos de los proyectos Supera y Contigo, los cuales se describen a continuación.

Los aciertos

Una de las principales fortalezas de los proyectos Supera y Contigo es que ambos se edificaron a partir del reconocimiento de intereses comunes entre la CNO y de las secretarías de Desarrollo Social estatales: diseñar estrategias de intervención integrales para mejorar las condiciones de vida de las familias pobres de San Luis Potosí y Guanajuato. Asimismo, este interés compartido dio lugar a la celebración de convenios de colaboración, en los cuales se definieron, explicaron y formalizaron las atribuciones y responsabilidades de las partes.

Además, con base en las evaluaciones realizadas a Supera y Contigo, así como el testimonio de los operadores, es posible afirmar que el componente socioeducativo logró el cometido de mejorar las relaciones interpersonales y propiciar prácticas de apoyo mutuo al interior de las familias y las comunidades atendidas. Este componente constituye una innovación relevante en las estrategias de superación de pobreza, y su existencia no podría explicarse sin la articulación intersectorial e intergubernamental, logradas en el contexto de estos proyectos.

Lo perfectible

Hubo consenso en torno a los objetivos, general y específicos que hicieron converger los esfuerzos de los programas federales y estatales, los cuales se materializarían en la medida en que se lograra aprovechar la plataforma operativa de Oportunidades y ampliar el radio de acción de los instrumentos estatales de política social. Sin embargo, un aprendizaje que puede extraerse de este punto es que los objetivos de un proyecto deben ser proporcionales a los recursos humanos, materiales y financieros que las partes estás dispuestas a aportar. Las metas que se buscaron conseguir con la denominación de condiciones mínimas de calidad de vida fueron numerosas y se volvieron inmanejables. Los resultados reportados en ambos proyectos resultan ínfimos si se les compara con las condiciones mínimas que se pretendía alcanzar. No obstante, otra forma de valorar los resultados es a partir de los recursos humanos y materiales disponibles, así como de las dificultades operativas y administrativas que tuvieron que sortearse para darle forma a los proyectos analizados. En esta segunda lectura, los resultados podrían ser justificables.

Se debe tener presente que los programas sociales estatales, e incluso los federales, no tienen la capacidad de respuesta ni la cobertura para solventar la demanda cautiva de bienes y servicios de los hogares Oportunidades, lo cual obliga a matizar la aspiración de conseguir apoyos complementarios para las familias atendidas por este programa. Esta circunstancia impone precisar el tipo de familias que deben involucrarse en los proyectos de vinculación estatal, así como establecer criterios y protocolos que definan cómo se van a distribuir los apoyos que se gestionen. Esto es fundamental para evitar controversias entre las familias que reciben y las que no reciben un apoyo complementario.

En cuanto al intercambio de información, conocimientos y recursos, se destaca que, en la fase inicial del proyecto Supera, la CNO aportó síntesis informativas sobre las condiciones socioeconómicas de las familias atendidas en el estado, lo cual permitió consensuar los

municipios y localidades de atención. De igual forma, las coordinaciones estatales de Oportunidades en San Luis Potosí y Guanajuato aportaron personal y recursos materiales para iniciar los proyectos. Sin embargo, la participación de la CNO se circunscribió a su representación estatal, a la Dirección de Análisis y Diseño de Propuestas (dependiente del coordinador nacional) y a la Dirección de Vinculación (dependiente de la DGCV). Las direcciones generales relacionadas con los temas de evaluación y operación quedaron al margen de este proyecto, lo cual impidió que Oportunidades aportara conocimientos en cuanto al diseño de sistemas de monitoreo, planeación de evaluaciones y diseño de procesos operativos. Esto repercutió de modo negativo en la gestión de los proyectos, tal como quedó descrito en los apartados previos.

Por lo que toca a la construcción conjunta de modelos de intervención que aspiran a la integralidad, se observa que en ambos proyectos se reconoció la existencia de distintas dimensiones del bienestar familiar; sin embargo, el diseño del modelo de intervención recayó en la CNO. Los operadores de San Luis Potosí hicieron muchas aportaciones que dieron viabilidad al modelo, pero estas surgieron hasta que se comprobaba que las estrategias prescritas por la CNO eran improcedentes, o bien, cuando tenían que enfrentar situaciones no previstas. Ejemplo de esto son las mesas de coordinación institucional. Los operadores de Guanajuato hicieron innovaciones al modelo de intervención de Supera, pero estas generaron mayor carga de trabajo y complicaron la operación de ambos componentes. El ejemplo de esto fue la cartilla familiar. Un aprendizaje que puede extraerse de este punto es que la racionalidad y participación de todos los involucrados deben estar presentes desde la etapa de diseño, pues esto favorece la viabilidad operativa y administrativa de un modelo de intervención.

Otro aspecto que destacar es que, en el contexto del proyecto Supera, se encomendó a una unidad administrativa la responsabilidad de implementar el modelo en la entidad. Aunque al inicio del proyecto esta unidad fungió como un ente ejecutor del modelo de intervención, progresivamente fue asumiendo la conducción de determinados procesos, por ejemplo, la capacitación de promotoras, la concertación con programas sociales o la definición de mecanismos para distribuir los apoyos que se gestionaban. Asimismo, participó en la toma de decisiones relacionadas con el diseño de los materiales socioeducativos. Aunque en estricto sentido esta unidad administrativa no fungió como una entidad interorganizativa que propició la toma de decisiones colegiada, la deliberación de situaciones no previstas o la resolución de desacuerdos, sus aportaciones fueron cruciales para dar viabilidad operativa a Supera. Lo perfectible de este asunto es que en Guanajuato no se constituyó una unidad administrativa para tal efecto, no obstante que sus metas de cobertura eran ambiciosas.

Los desaciertos

En lo que se refiere al análisis y la redefinición conjunta del problema que motivó la intervención, no se encontró evidencia de que los proyectos analizados estuvieran sustentados en la definición de un problema específico y en el análisis causal de este. Los documentos de trabajo aluden a diversos problemas: rezago social, dispersión de

programas sociales, programas sociales con mecanismos de focalización deficientes y desvinculación de la demanda de servicios sociales con la oferta, entre otros. De este modo, no se delimitó el problema que se buscaba revertir ni se explicaron las causas que se buscaría neutralizar.

Por otro lado, aunque el equipo gerencial del proyecto Contigo elaboró una matriz de marco lógico, esta no se sustentó en el análisis causal de un problema y presentó deficiencias técnicas considerables. Es indispensable que la formulación de este tipo de proyectos se edifique sobre la base de un problema formalmente delimitado y analizado por las partes, así como por especialistas en la materia. Este aspecto abona a construir estrategias de intervención con mayor probabilidad de revertir la situación no deseada.

Respecto a la instauración de principios que guían el actuar de los implicados, tampoco se identificó algún documento que definiera los principios rectores de la intervención. Su establecimiento habría contribuido a que los decisores tuvieran un marco de referencia común para fijar prioridades, diseñar estrategias o monitorear de forma prioritaria acciones o procesos particulares.

Una omisión importante relacionada con la definición de principios rectores fue determinar si Supera y Contigo iban a dar atención únicamente a las familias Oportunidades –como se estableció en el documento rector de Supera– o si también iban a dar atención a otras familias asentadas en las localidades intervenidas. Al parecer, este asunto no fue discutido lo suficiente por los organismos participantes y derivó en disensos. Debe recordarse que uno de los supuestos fundamentales de Supera fue que el método de focalización de Oportunidades era confiable y que, al entregar apoyos a una familia seleccionada por este programa, se incrementaba la probabilidad de que tal apoyo se destinaría a una familia en situación de pobreza.

Sin embargo, a decir de los entrevistados, algunos servidores públicos estatales y municipales consideraban que atender solo a beneficiarios de Oportunidades era injusto, pues, desde su perspectiva, en las localidades rurales no existe una diferencia sustantiva entre las privaciones que enfrentan las familias Oportunidades y las que no son atendidas por este programa. De hecho, en las primeras sesiones de concertación realizadas en San Luis Potosí, algunos funcionarios estatales consideraron como un desacierto dar apoyos adicionales a los hogares Oportunidades, pues, desde su perspectiva, estas familias ya contaban con un “ingreso garantizado”, en tanto que había familias potosinas pobres que no eran atendidas por ningún programa federal y merecían ser compensadas con intervenciones estatales.

Un elemento que reforzó la perspectiva de los operadores fue que, tanto en San Luis Potosí como en Guanajuato, se identificaron empleados municipales de nivel operativo y maestros de educación básica que recibían apoyos del programa, así como también hogares en condiciones precarias que no eran atendidos por Oportunidades. Si bien estos casos fueron excepcionales, crearon una percepción desfavorable sobre la capacidad del programa para distinguir familias en situación de pobreza o rezago social. De acuerdo con los

entrevistados, estas irregularidades fueron denunciadas ante las coordinaciones estatales del programa para su revisión.

El ex secretario de Desarrollo Social de Guanajuato afirmó que nunca estuvo de acuerdo con promover el acceso preferencial de las familias Oportunidades a los programas estatales, ya que durante su administración se identificaron grupos que debían ser protegidos de forma prioritaria con los instrumentos de política y asistencia social locales, por ejemplo, niños y adolescentes jornaleros agrícolas, personas que viven en albergues o personas en situación de calle, quienes no eran beneficiarios de Oportunidades. Este argumento fue respaldado por otros servidores públicos y se optó por atender a familias e individuos no beneficiarios del programa. Lo mismo ocurrió en San Luis Potosí.

Esta circunstancia es un llamado a discutir y consensuar los principios que orientarán la implementación de un proyecto de vinculación que congrega a entidades que tienen maneras distintas de interpretar un hecho social. En particular, tanto en Supera como en Contigo existió un divorcio entre las orientaciones referidas en el documento rector y las directrices emitidas por los responsables de la implementación.

Otros aprendizajes

Además de los puntos señalados, es importante reconocer algunas omisiones relacionadas con la gestión de los proyectos, en especial con la ausencia de sistemas de información confiables, indicadores de desempeño y de recursos materiales y humanos suficientes, así como de un documento rector que operacionalizara los elementos conceptuales del modelo y describiera su mecánica operativa. El documento rector de Supera no cumple cabalmente con estos propósitos, pues es, al mismo tiempo, un documento conceptual y un informe de resultados. La ausencia de procesos operativos descritos con claridad y la definición de indicadores de fin y propósito, entre otros aspectos, causan dificultades en la implementación de estos proyectos e impiden hacer un balance de los resultados con cierta objetividad.

Por definición, la implementación de un piloto busca probar la viabilidad de un modelo de atención. A partir de los resultados obtenidos y del análisis de la experiencia de trabajo, los modelos sometidos a prueba se perfeccionan, se replantean o se desechan. Realizar un piloto, por tanto, supone describir en detalle el modelo operativo que será probado, construir líneas basales, sistemas de monitoreo, y formular un plan de evaluación. Si bien los proyectos fueron objeto de estudios y de una evaluación de impacto, estos se llevaron a cabo de forma coyuntural y sirvieron más para validar decisiones que ya habían sido tomadas que para fortalecer los aspectos conceptuales y operativos.

Es de llamar la atención que se haya realizado una evaluación de impacto en ausencia de un análisis causal del problema, de sistemas de información confiables y de un modelo de intervención documentado; además, se tenía conocimiento de que el modelo no se había implementado conforme a lo planificado. Como ya se ha referido, la CNO dispone de una unidad administrativa, con recursos humanos especializados en materia de evaluación, los

cuales no fueron aprovechados para construir un sistema de monitoreo y evaluación solvente para los proyectos ejecutados.

Otro elemento que pudo haber mejorado la implementación de ambos proyectos fue desarrollar una gestión basada en la rendición de cuentas y en la innovación. Los entrevistados coincidieron en señalar que, en el periodo en el que se pusieron en marcha estos proyectos, en algunas dependencias no existía la disposición para exponer las razones por las cuales se decidía ejecutar un programa a una localidad y no a otra; tampoco para generar y difundir información sobre los programas en operación y los gastos en los que se incurría; ni para propiciar discusiones informadas sobre los resultados y la eficiencia de los programas sociales estatales. Además, las gerencias de los programas sociales eran proclives a preservar procesos de trabajo y rutinas institucionales al margen de su utilidad y pertinencia; a promover los programas sociales en los territorios de fácil acceso, pero donde no necesariamente estaba asentada la población con mayores carencias; y a establecer requisitos que, en algunos casos, dificultaban el acceso de las familias pobres a los programas sociales.

Así, implementar programas intergubernamentales e intersectoriales supone trabajar no solo de forma planificada, coherente y coordinada, sino también intentar modelos de gestión que aspiren a impulsar innovaciones normativas, conceptuales y operativas a los programas que ya están en operación; a consolidar la transparencia y rendición de cuentas, así como a generar discusiones plurales e informadas sobre la eficacia de los programas sociales que son financiados con recursos públicos.

Para concluir este capítulo, y a manera de recapitulación, conviene reconocer que en el periodo 2012-2017, la Coordinación Nacional de Prospera impulsó diversos proyectos de vinculación interinstitucional y fortaleció el marco normativo que da sustento a estas acciones. Los proyectos implementados en ese periodo se realizaron gracias a la cooperación con organismos y programas federales, organizaciones civiles e instituciones de la iniciativa privada; sin embargo, no se llevó a cabo ningún proyecto orientado a articular a Prospera con programas sociales financiados con presupuesto estatal, pese a que, de acuerdo con el CONEVAL, existen numerosas intervenciones de alcance estatal que buscan contribuir a hacer efectivos los derechos sociales y, en tal virtud, habrían contribuido a lograr el objetivo que ahora tiene Prospera: contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza.

Las experiencias de trabajo analizadas en este capítulo refieren que sí es posible articular al principal programa de transferencias económicas condicionadas del país con programas sociales estatales; empero, estas experiencias también advierten que los desafíos que deben enfrentarse al intentar poner en marcha un modelo de intervención social basado en la articulación intergubernamental e intersectorial son cuantiosos, de lo cual se ha dado cuenta en este capítulo.

Aunque desde 2002 las acciones de vinculación intergubernamental han sido parte del quehacer de la Coordinación Nacional del Oportunidades- Prospera, este elemento ha ocupado un lugar secundario en los análisis y en las discusiones que se han hecho sobre

este programa. Supera, Más Oportunidades con Hechos y Contigo Vamos constituyen los esfuerzos más destacados en lo referente a la articulación de este programa con los gobiernos estatales, de ahí que se optó por traer a colación estas experiencias para fundamentar la idea de que, pese a las limitaciones técnicas, operativas y financieras que acompañaron la implementación de tales proyectos, la articulación con los gobiernos estatales se tradujo en apoyos complementarios en favor de las familias atendidas por el principal programa de transferencias económicas condicionadas del país.

Es deseable que, en el futuro mediato, la Coordinación Nacional de Prospera analice los pros y contras de la articulación con las administraciones estatales, y asuma una postura sobre el tipo de cooperación que podría forjarse en los próximos años. Hacer un balance de las ventajas y desventajas del trabajo colaborativo con los gobiernos estatales y, si es posible, proponer un esquema de trabajo con las secretarías de Desarrollo Social de las entidades federativas es, sin duda, una asignatura pendiente para Prospera.

Educación e inserción laboral en veinte años de transferencias monetarias condicionadas en México

Ivonne Acevedo
Araceli Ortega
Miguel Székely

Semblanza de los autores:
Ivonne Acevedo es maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y en Economía por la Universidad de Chile. Es investigadora del Centro de Estudios Educativos y Sociales.
Araceli Ortega es doctora en Economía por la Universidad de Essex. Es profesora-investigadora en el Tecnológico de Monterrey
Miguel Székely es doctor en Economía por la Universidad de Oxford. Es director del Centro de Estudios Educativos y Sociales. Fue subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación en la Secretaría de Desarrollo Social de 2002 a 2006 y subsecretario de Educación Media Superior en la Secretaría de Educación Pública de 2006 a 2010.

Nota de los autores: El presente documento se realiza en el marco de colaboración con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, y se basa en el trabajo titulado “Rendimiento escolar y transiciones laborales con transferencias condicionadas en México”, realizado por los mismos autores para el Banco Mundial en 2017 y 2018. Los autores agradecen los comentarios de un dictaminador anónimo. Las opiniones, sin embargo, son solo atribuibles a los autores.

Citación sugerida:
Acevedo, Ivonne, Ortega, Araceli y Székely, Miguel (2019). Educación e inserción laboral en veinte años de transferencias monetarias condicionadas en México. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

México fue uno de los países pioneros en implementar programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), en 1997, a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), llamado Oportunidades en 2003, y renombrado como Prospera en 2014. El programa ofrece transferencias condicionadas a las familias participantes con el objetivo de apoyar la inversión en capital humano entre las nuevas generaciones con base en la premisa de que, si estas inversiones logran desarrollar mayores capacidades, los egresados estarán en condiciones de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza al trascender la edad escolar.[348]

Un atributo relevante del programa fue que, en sus inicios, implementó una evaluación de impacto que permitió dar seguimiento y comparar a un grupo de tratamiento con un grupo de control por un lapso de aproximadamente tres años. La mayor parte de las investigaciones sobre el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP) aprovechan esta "ventana de oportunidad" para comparar a población elegible que no fue incorporada inicialmente con la población que participó y fue beneficiada desde sus inicios.

Los resultados de la vasta literatura generada con esta información (ver, por ejemplo, Fiszbein y Schady [2009]) han permitido constatar efectos positivos en la nutrición, la salud y la permanencia escolar de los participantes en el programa –referidos en adelante indistintamente como "beneficiarios" para ambos géneros–. Aunque en menor número, también existen algunas investigaciones que han verificado si existió un patrón diferenciado de ingreso al trabajo infantil o adolescente utilizando la misma información.

No obstante, sobre todo ante la relativamente reducida duración de los grupos de comparación (el grupo de control se integró al POP dos años después), existe menor evidencia sobre los efectos de mediano y largo plazo, y las pocas evaluaciones existentes ofrecen un panorama mixto al respecto (Molina-Millan, Barham, Macours, Maluccio & Stampini, 2016), ya que usan el diferencial de dos años de tratamiento entre 1998 y 2000 para hacer inferencia sobre el impacto del programa. En este estudio tal diferencial no es considerado, ya que las generaciones más jóvenes de esos años no presentaron la prueba estandarizada de lo educativo que comenzó en 2006.

Debido a las limitaciones de esta fuente de información, para los propósitos de este análisis se desarrolló una nueva base de datos en colaboración con la Coordinación Nacional de

[348] Desde sus inicios, el programa incluye transferencias monetarias; la dotación de productos con alto contenido nutricional para los menores de edad; el acceso a servicios de salud y nutrición; y becas educativas, todo ello condicionado a la asistencia escolar y visitas médicas de los menores de edad, y a la asistencia a pláticas de capacitación y visitas de salud por parte de las madres. A lo largo de los años se han agregado componentes adicionales –como un subsidio eléctrico, transferencias a adultos mayores, entre otros–, algunos de los cuales se han ido modificando con el tiempo. A partir de 2014, el programa ha mantenido las prestaciones iniciales, expandido el apoyo para los estudios de educación superior, y agregado el objetivo de coordinar la oferta institucional de programas sociales, en especial aquellos relacionados con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, y la inclusión financiera y laboral.

Prospera, que consiste en engarzar los registros individuales de los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centro Escolares (ENLACE) para cada año a partir de 2006 con el padrón de beneficiarios del programa. Si bien el no contar con el grupo de control y tratamiento original es una limitación, la base construida para este trabajo permite comparar, por primera vez, el nivel de logro de beneficiarios y no beneficiarios.

Este capítulo pretende complementar los análisis que se centran en un horizonte de tiempo más amplio, y enfocar el análisis en tres temas para los que la investigación es más limitada, y que tienen que ver con las implicaciones de mediano plazo del POP. El primero de ellos se refiere al grado de éxito obtenido al fomentar trayectos educativos de mayor alcance, incluyendo, por ejemplo, la culminación del ciclo educativo obligatorio desde la educación primaria hasta la media superior. El segundo consiste en analizar si los participantes logran mayor desempeño académico medido a través de los resultados de las pruebas estandarizadas disponibles. El tercero concierne a verificar si la mayor educación obtenida mediante el programa se traduce en acceso a mejores empleos.

El documento se basa en el trabajo empírico de Acevedo, Ortega y Székely (2018) para el Banco Mundial en el marco de los estudios sobre los efectos del POP durante sus primeros veinte años de operación, y se estructura de la siguiente manera. La segunda sección ofrece una revisión de la literatura sobre los efectos de los PTMC en México y otros países sobre las variables de interés del estudio. La tercera discute las bases de datos con las que se exploran los efectos de mediano plazo del programa. La cuarta verifica la asociación entre asistencia escolar y la participación en el POP. La quinta identifica la correlación entre ser beneficiario del POP y el desempeño académico de los estudiantes. La sexta estudia la asociación entre la participación en el programa y la inserción laboral. La séptima resume las conclusiones principales.

1. REVISIÓN DE LA LITERATURA Y DESCRIPCIÓN DE BASES DE DATOS

Existe una literatura abundante sobre el impacto de los PTMC en distintos países y circunstancias. Recientemente, Bastagli y otros (2016) presentaron una revisión rigurosa de los resultados de evaluaciones que se realizaron entre 2000-2015 sobre estos programas, incluyendo 165 estudios que cubren 56 programas en 30 países de ingreso bajo y medio-bajo.[349] La revisión considera seis áreas de evaluación, como educación, pobreza, salud, nutrición y empleo, entre otros.

Los autores señalan que, en general, los programas de transferencias tienen un efecto significativo al aumentar la asistencia escolar para ambos sexos; el 53% de los estudios que incluyen este resultado reportan un efecto positivo y significativo. El estudio encuentra que la evidencia es mixta sobre el efecto de estos en el desempeño académico –medido a través de puntajes en pruebas de matemáticas y lenguaje–. En este rubro, solo el 32% de los estudios que consideran este resultado muestran un efecto positivo y estadísticamente significativo. En cuanto al empleo, el 54% de los análisis reportan un efecto positivo y

[349] Entre los estudios incluidos, el 54% incluyen algún programa de América Latina; el 55% corresponden a evaluaciones de programas de transferencias condicionadas, y el 58% analizan diseños experimentales.

significativo en indicadores de participación laboral, intensidad del trabajo y migración entre la población adulta, mientras que el 74% reportan al menos un resultado estadísticamente significativo en la reducción del trabajo infantil.

Por otro lado, Reynolds y otros (2017) hicieron una revisión de programas de transferencias monetarias, pero solo incluyeron las evaluaciones que intentan medir efectos de largo plazo.[350] Para ello, identificaron 54 estudios publicados desde 2010 que evalúan programas en Latinoamérica, África subsahariana y el sudeste asiático. Entre los resultados del mercado laboral, los estudios revisados encuentran evidencia positiva y significativa en la reducción de la intensidad del trabajo infantil. Asimismo, reportan efectos positivos en indicadores de salud, nutrición y fecundidad, entre otros. Este análisis no incluye indicadores de desempeño académico o cognitivo ni de transición al mercado laboral de los niños y niñas beneficiarias.

Por su parte, Molina-Millan y otros (2016) llevaron a cabo una revisión similar sobre los efectos de largo plazo para programas de América Latina.[351] Los autores dividieron los resultados según el método de evaluación. Por un lado, los resultados de evaluaciones experimentales brindan evidencia consistente sobre el efecto positivo y significativo de los programas en la asistencia escolar –en programas de México, Nicaragua y Colombia–, así como algunos efectos positivos en las habilidades cognitivas y el aprendizaje en Nicaragua y habilidades socioemocionales en México. Por otro lado, la evidencia de estudios cuasiexperimentales muestra resultados mixtos en estos indicadores, y los autores señalan que existen preocupaciones en cuanto a la validez interna de estos resultados.[352]

Aunque la evidencia pareciera consistente respecto a los efectos de los PTMC sobre la matrícula y la asistencia escolar, los resultados para el logro académico no son concluyentes. Mientras que los estudios que verifican el efecto de los PTMC sobre la transición de los beneficiarios de la escuela al trabajo son más limitados, ya que la mayoría analizan la relación entre estos programas y el trabajo infantil, o la participación laboral de los adultos que residen en hogares beneficiarios. El Cuadro 0-1 presenta evaluaciones de diversos PTMC y sus resultados en estas dimensiones.

[350] Los autores definen efectos de largo plazo como efectos sostenidos de corto plazo o efectos de segundo (asociados a cambios de comportamiento) y tercer orden (efectos de mediano y largo plazo).
[351] Molina-Millán y otros (2016) definen como efectos de largo plazo aquellos que implican acumulación de capital humano o efectos que se observan en los beneficiarios en otra etapa del ciclo de vida.
[352] Glewwe y Kassouf (2012) resumen efectos específicos de resultados de evaluaciones en América Latina. Por ejemplo, citan que Maluccio y Flores (2004), mediante un enfoque de diferencias en diferencias evalúan el programa de transferencias de Nicaragua y estiman que aumentó la matrícula en 17.7 puntos porcentuales, la asistencia escolar en 11 puntos porcentuales y las tasas de retención en 6.5% para los niños de primaria. En Honduras, el Programa de Asignación Familiar tuvo un impacto positivo tanto en la asistencia diaria como en las tasas de matrícula, y un efecto negativo en el abandono (Glewwe & Olinto, 2004). Attanasio, Fitzsimons y Gomez (2005) encuentran que el programa de Colombia incrementó la matrícula entre los niños de 12 a 17 años, pero no tuvo efecto en los niños de entre 8 y 11 años. Schady y Araujo (2006) obtuvieron un impacto positivo del programa Bono de Desarrollo Humano en la matrícula de niños en Ecuador.

Cuadro 0-1. Resumen de evaluaciones de PTMC

Referencia	País	Programa	Resumen de los principales resultados
García y Hill (2010) y Báez y Camacho (2011)	Colombia	Familias en Acción	Los autores no encuentran un efecto significativo en los puntajes de pruebas para los beneficiarios del programa Familias en Acción en Colombia
Filmer y Schady (2014)	Camboya	Education Sector Support Program	Los resultados sugieren que el programa no generó un efecto significativo en el aprendizaje de los beneficiarios en comparación con los no beneficiarios
Barham y otros (2017)	Nicaragua	Red de Protección Social	Los niños con exposición más prolongada al programa registran un aumento de 0.2 desviaciones estándar en comparación con aquellos niños con una exposición más corta. Aunque no encuentran un efecto significativo para las niñas
Barrera-Osorio, Linden y Saavedra (2017)	Colombia	Programa Piloto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	Los resultados sugieren que el esquema tradicional de transferencias y el esquema que obliga a las familias a ahorrar una parte del estipendio tienen un efecto positivo en los resultados educativos de largo plazo. En particular, condicionar a las familias a ahorrar una porción del estipendio promueve a que los estudiantes se matriculen a estudios terciarios a tasas más altas que los estudiantes del grupo de control
Leichsenring, Silva y Proença (2015)	Brasil	Bolsa Família	Encuentran evidencia que entre el grupo de beneficiarios la proporción de pobres con empleos formales se incrementó del 10.5% en 2008 al 16% en 2011
Barbosa y Corseuil (2013)			Analizan si los adultos de los hogares beneficiarios cambian sus decisiones de participación en el mercado formal o informal. Los resultados sugieren que el programa no tiene un efecto en las decisiones de trabajo formal o informal de los adultos beneficiarios
Mourelo, E. L. y Escudero, V. (2017)	Argentina	Plan Jefes y Seguro de Capacitación y Empleo	Los autores evalúan la efectividad de incentivos laborales del programa PTMC para los jefes de hogares en situación de desempleo durante la crisis de 2001-2002. Los resultados muestran una asociación positiva en el corto plazo entre participar en el programa y la disminución en la probabilidad de tener un empleo informal, así como un aumento en el salario por hora

Fuente: Elaboración propia.

Evidencia para México

En virtud de que el POP empezó a operar con base en un diseño experimental, el programa ha sido ampliamente estudiado. En 1997 inició identificando de manera aleatoria a 506 localidades para evaluación, de las cuales 320 fueron asignadas al grupo de tratamiento y

186, al grupo de control (Skoufias, 2006). Los resultados de la evaluación experimental documentan efectos de corto plazo positivos y estadísticamente significativos en la matrícula y el logro escolar de los niños y las niñas beneficiarios (Schultz, 2000). En particular, los resultados sugieren que el mayor impacto se registró en los estudiantes que ingresaron a secundaria, nivel en el que el aumento en la matrícula fue del 10 y 20% para niños y niñas, en ese orden.

Asimismo, la evaluación experimental para medir los resultados en salud sugiere que los beneficiarios del POP entre uno y cinco años registraron el 12% menos incidencia de enfermedades comparados con los beneficiarios en el grupo de control (Gertler, 2000). Behrman y Hoddinott (2005) encuentran evidencia de que el grupo de tratamiento registró, en promedio, un aumento de un centímetro en la talla para los infantes que recibieron el tratamiento entre 12 y 36 meses de edad respecto al grupo de control. Más aún, otros estudios proveen evidencia de que el efecto de las intervenciones de salud y nutrición en edad temprana incrmentan la probabilidad de que los padres matriculen a los niños en la escuela a los seis años (Todd & Winters, 2011).

La evidencia es mixta, en cambio, al analizar los efectos de mediano y largo plazo del programa. El cuadroCuadro 0-2 resume los resultados de evaluaciones del POP que miden estos efectos.

Cuadro 0-2. Evidencia para México de los efectos de mediano y largo plazo del POP

Referencia	Resumen de los principales resultados
González de la Rocha (2008)	Mediante un estudio cualitativo de trabajo etnográfico de campo en el que participó la primera cohorte de beneficiarios del programa, la mayoría de los jóvenes entre 15 y 25 años de edad expresaron que su principal actividad es estudiar, y el 8.3% asistían a educación superior. Sin embargo, según el estudio, los beneficiarios del programa no reflejan mejoras en la inserción laboral
Behrman, Parker y Todd (2009, 2011)	Los resultados sugieren que los participantes con mayor exposición al programa tienen 0.2 más grados finalizados que aquellos con menos exposición. Aunque no obtuvieron diferencias significativas en pruebas de rendimiento entre los dos grupos, sí encuentran evidencia de que el programa aumentó la participación laboral de las mujeres expuestas al menos a seis años del programa y contribuyó al cambio en la participación de actividades agrícolas a actividades no agrícolas
Rodríguez-Oreggia y Freije (2012)*	Los autores no obtienen un efecto estadísticamente significativo en la probabilidad de estar empleado como resultado de diferentes tiempos de exposición, aunque sí encuentran un efecto positivo en el salario de los hombres beneficiarios que estuvieron expuestos al programa al menos seis años. En cuanto a movilidad ocupacional, los resultandos muestran que el programa tiene un impacto limitado en los jóvenes de entre 14 y 25 años

Referencia	Resumen de los principales resultados
Parker, Rubalcava y Teruel (2012)	Los resultados sugieren que el programa tiene un efecto positivo en la escolaridad, al aumentar 0.5 años la escolaridad de los primeros beneficiarios. De igual manera, los resultados registran que la probabilidad de que los beneficiarios trabajen aumenta, en promedio, entre el 8 y 13% respecto al grupo de comparación. Sin embargo, el impacto en las horas trabajadas y las prestaciones recibidas es pequeño, y no encuentran efectos estadísticamente significativos en los salarios
Yaschine (2015)	Analiza las características de movilidad ocupacional intergeneracional para jóvenes beneficiarios del programa. El estudio identifica que el programa ha tenido efectos positivos para los participantes, principalmente en cerrar las brechas de escolaridad, aunque todavía se encuentran en desventaja en comparación con el resto de la población. Asimismo, los resultados no muestran que el programa esté asociado a mejores oportunidades laborales ni cambios en el estatus ocupacional de los beneficiarios
Parker y Vogl (2018)	Los resultados muestran que la mayor exposición al programa está asociada a un incremento de 1.4 más años de escolaridad. Para las mujeres, la exposición más prolongada aumenta la participación laboral y los ingresos laborales, así como las horas trabajadas y la transición de empleo informal a formal –entendido como acceso a un seguro social–. Para los hombres, los efectos también son positivos y significativos, pero en menor magnitud
Kugler y Rojas (2018)	Los autores encuentran efectos positivos de la exposición sobre la asistencia escolar, la finalización de la escuela secundaria y el acceso a educación terciaria (al menos un año). Además, observan que una exposición más prolongada al programa tiene un efecto en la probabilidad de estar empleado y en el número de horas trabajadas por semana. Asimismo, mayor exposición se asocia a una mejora en la calidad del empleo, incluyendo una probabilidad más grande de tener un contrato de trabajo y beneficios no salariales, así como un mayor salario por hora. Los resultados obtenidos son de mayor magnitud para los hombres que para las mujeres

Fuente: Elaboración propia.
*Es importante resaltar que el estudio tiene limitaciones, ya que la muestra solo considera a las personas que permanecieron en las localidades de origen, por lo que existe un potencial sesgo de selección con más del 60% de abandono respecto al tamaño inicial de la muestra, Molina-Millan y otros (2016).

2. DESCRIPCIÓN DE BASES DE DATOS

Para medir los impactos de mediano y largo plazo del POP, el escenario ideal sería contar con la muestra original de grupos de control y tratamiento iniciados en 1997, con un seguimiento hasta la actualidad, en la que la condición de ambos grupos se mantuviera inalterada en cuanto a su relación con el programa durante su ciclo completo. Sin embargo, en realidad, como ya se comentó, la muestra original de 1997 empezó a incorporar al programa al grupo de control solo unos años después, lo cual impide realizar un análisis “puro” a partir de entonces con esa muestra.

Hasta donde se sabe, tampoco hay en la actualidad otra muestra experimental posterior que haya seguido a tratamientos y controles puros durante al menos un ciclo de nueve años

–es decir, el ciclo escolar completo–; ante esto, los estudios para México referidos han implementado distintas estrategias para captar los impactos del POP más allá de los pocos años iniciales en los que se contó con la muestra experimental pura. Como ya se discutió, una de las aproximaciones metodológicas más socorridas ha sido el utilizar la información sobre las distintas dosis recibidas por familias elegibles para entrar al programa. Si bien la información generada por este tipo de enfoques es relevante, como ya se constató, para captar los efectos completos del programa, el contar con datos que no permiten ir más allá del efecto de dos años adicionales de exposición es una limitación. Asimismo, este enfoque no facilita el verificar los efectos sobre el rendimiento escolar –que es uno de los temas de interés del estudio–, debido a que las pruebas estandarizadas a nivel nacional empezaron a aplicarse en 2006, es decir, ocho años después del inicio del POP.

Una posible alternativa para obtener un panorama de mediano y largo plazo para distintas variables es el uso de la Encuesta de Características Socioeconómicas y Demográficas de los Hogares (ENCASEH),[353] instrumento utilizado para identificar a la población objetivo del programa y que, por su naturaleza, incluye información tanto de personas con el puntaje necesario para ser beneficiarios como de otros que están justo en borde de la elegibilidad, pero con un puntaje que no les permite incorporarse de inmediato. En particular, la ENCASEH 2004 es de especial interés, ya que en ese año se dio una ola de incorporación importante que permite identificar a familias elegibles y que fueron incorporadas al programa, y a otras muy similares que solo en el margen no fueron elegibles, pero que entraron al programa un tiempo después, o no entraron en ningún momento, respectivamente.

Este tipo de información da lugar a captar la diferencia por haber entrado antes al programa, pero, hablando con rigor, no contiene información sobre tratamientos y controles puros que estuvieron en ese estatus durante seis años ininterrumpidos, como sería deseable. Hay otras rondas de la ENCASEH que también tienen información para definir potenciales tratamientos y controles, como la de 2007, utilizada por otros autores, pero, debido a que luego no se realizaron ondas expansivas como en 2004, contienen mucho menos información y el número de observaciones efectivas para llevar a cabo estimaciones con validez estadística es limitado.

Ante este contexto, y con la idea de explotar información adicional para verificar los efectos de mediano plazo del POP, Acevedo, Ortega y Székely (2018) desarrollaron una nueva base de datos en colaboración con la Coordinación Nacional de Prospera, que consiste en engarzar los registros individuales de resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), aplicada anualmente en México desde 2006 con el padrón de beneficiarios del programa, lo cual abre la posibilidad de distintos análisis innovadores.

[353] La primera ENCASEH en 1997 recolectó información de 23,213 niños entre las edades de 7 a 16 años que vivían en familias en situación de pobreza, en 505 localidades, donde 320 forman el grupo de tratamiento y el resto, el grupo de control inicial; posteriormente, se han seguido recolectando datos con tres tipos de encuestas con fines de reevaluación, recertificación y verificación.

La ENLACE es un examen estandarizado de naturaleza obligatoria y universal, por lo que su información puede tomarse, por un lado, como una medida del nivel de logro educativo de cada estudiante (que es su propósito central) y, por otro, como un registro nacional de alumnos. El engarzar la base de datos de la ENLACE al padrón de beneficiarios del POP equivale, por lo tanto, a contar con una base de datos de todas las alumnas y alumnos del país, en la que puede identificarse, además, a los participantes en el programa y a los no participantes –la identificación de los registros individuales para el engarce se llevó a cabo mediante la Clave Única de Registro de Población (CURP) para los años entre 2006 y 2014, que está incluida tanto en el registro de la ENLACE como en el padrón del POP. Si la aplicación (y registro) de la prueba ENLACE se toma como indicador de permanencia en el sistema escolar –debido a que su realización es obligatoria–, la base de datos permite comparar trayectorias de asistencia escolar y logro educativo para beneficiarios y no beneficiarios en un periodo de siete años.

A este respecto, es importante notar que el programa, inicialmente, ofreció apoyo a alumnos con un máximo de nivel de secundaria; a partir de 2001, extendió la incorporación a la educación media superior (EMS) y, desde 2012, ofrece también apoyo para asistir a la educación superior. Con esto, un beneficiario que ingreso a los ocho años a tercero de primaria en 2002, y nunca reprobó, pudo estar expuesto al programa quince años sin interrupción en 2017. Por su parte, la prueba ENLACE se aplica desde 2006 para tercer grado de primaria, sexto año de primaria y tercero de secundaria, y desde 2008 se incluyó la prueba para primero y segundo de secundaria, y el egreso de EMS. Para este análisis se cuenta con los resultados a partir de sexto grado de primaria.[354]

Por lo tanto, con base en el supuesto de que la realización de la prueba ENLACE es indicio de permanencia escolar, la base de datos por alumno, que incluye los registros de la ENLACE con la pertenencia al padrón del POP en cada caso, ofrece información sobre la permanencia escolar, el desempeño académico y la participación o exposición a los beneficios del programa; por ejemplo, si un estudiante no reprobó e ingresó al programa en 2004, a la edad de ocho años cursó tercero de primaria y egresó a los 18 años de EMS en 2014; así, estuvo expuesto al programa diez años y las pruebas ENLACE que pudo haber contestado corresponden a sexto de primaria, todos los grados de secundaria y el egreso del bachillerato de tres años (fila del cuadroCuadro 0-3).

Si, en cambio, el ingreso se dio en 2004, a los 11 años de edad cursó el quinto de primaria, se esperaría el egreso de la EMS en 2011, con una exposición al programa de siete años; dado que la ENLACE comenzó en 2006, los resultados de esta prueba que, presuntamente, estarían disponibles para este estudiante serían tercero de secundaria y el egreso del bachillerato de tres años (fila 4 del cuadroCuadro 0-3). En el cuadroCuadro 0-3 se aprecian

[354] El egreso de EMS puede darse en dos, tres o cuatro años, dependiendo de si se cursa la modalidad de profesional técnico, bachillerato general o algunas modalidades de bachillerato tecnológico, respectivamente, lo cual está identificado con claridad en la base de datos utilizada. Es importante también notar que la prueba ENLACE califica el desempeño con puntaje y nivel de logro, respectivamente, y evalúa cada año los conocimientos sobre matemáticas y español en educación básica, y alterna cada año una prueba diferente sobre ciencias, civismo, historia y geografía. Por lo tanto, solo el desempeño en matemáticas y español es comparable a lo largo del tiempo.

las generaciones que ingresaron al programa en 2004, y las pruebas ENLACE que fueron aplicadas en cada caso; en ese cuadro se toma el año 2004 como ejemplo, pero el lector puede considerar cualquier otro año para ejemplificar.

Cuadro 0-3. Exposición al programa y pruebas ENLACE disponibles

Grado inicial	*t*= Año		*e* =edad 2004		*E*	*z= ENLACE*				
	Ingreso	Egreso	Entrada	Salida	Exposición	EMS	s3	s2	s1	p6
p3	2004	2014	8	18	10	EMS	s3	s2	s1	p6
p4	2004	2013	9	18	9	EMS	s3	s2	s1	p6
p5	2004	2012	10	18	8	EMS	s3	s2		p6
p6	2004	2011	11	18	7	EMS	s3			
s1	2004	2010	12	18	6	EMS				
s2	2004	2009	13	18	5	EMS				
s3	2004	2008	14	18	4	EMS				
EMS	2004	2007	15	18	3					
EMS	2004	2006	16	18	2					
EMS	2004	2005	17	18	1					

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).
Nota: p3 a p6: tercero a sexto de primaria; s1 a s3: primero a tercero de secundaria; EMS: educación media superior.

Al repetir el análisis anterior, para todas las generaciones desde 1998 hasta 2016, se encuentra que el mayor tiempo de exposición al programa son diez años para un estudiante en lo individual. Al construir las generaciones de estudiantes con las bases de datos disponibles de la prueba ENLACE, y los registros administrativos del POP, pueden obtenerse doce generaciones de estudiantes beneficiarios y no beneficiarios con los resultados de desempeño en sus pruebas. Cada generación cuenta con un conjunto de datos diferentes, que incluye el puntaje y nivel de desempeño en ENLACE, cuestionarios de contexto para una muestra representativa de estudiantes, y el cuestionario ENCASEH-2010/2015 para los beneficiarios del POP. Al construir la base de datos, Acevedo, Ortega y Székely (2018) encuentran que existen dos generaciones con trayectorias completas de sexto grado de primaria hasta la culminación de la EMS, que son las que se utilizan para el análisis (ver aAnexo 0-5).

Al observar al estudiante a través de los registros de la prueba ENLACE, los autores estiman una proxy de exposición al programa (debido a que, estrictamente hablando, la ENLACE debe ser un censo completo de estudiantes); por ejemplo, si un estudiante se observa de sexto de primaria a primero de secundaria y en ambos egresos el estudiante fue beneficiario, al menos se tienen dos años de exposición. El caso es el mismo para estudiantes que se observaron en las pruebas de secundaria de segundo y tercer grado, mientras que si se observó de sexto de primaria a egreso de EMS y fue beneficiario, se considera una exposición de siete años.

Asimismo, Acevedo, Ortega y Székely (2018) utilizan la ENCASEH 2004 para efectuar pruebas de robustez de interés sobre los resultados educativos del programa, mediante el método de regresión discontinua, que permite aprovechar la información sobre beneficiarios y potenciales beneficiarios, utilizando los datos sobre el momento de entrada al POP. Algunas limitaciones de la información, sin embargo, son: que la diferencia entre la entrada al programa en 2004 y 2007 es de tres años, ya que no se cuenta con la información del año específico de incorporación de los estudiantes que presentaron la prueba en 2007 y no habían sido incorporados en 2004; que la ENCASEH 2004 cubre 14 de las 19 regiones con presencia del POP –más aún, solo tres regiones concentran el 40% de la muestra (Sierra Gorda, Vertiente del Golfo y Mixteca); que la base de datos incluye un número limitado de 11,028 familias no beneficiarias ese año, pero que antes estuvieron incorporadas, y 117,825 participantes por primera vez; y que los resultados de desempeño académico –explicados a continuación– están solo disponibles a partir de 2006, lo cual implica que no es posible conocer el nivel de aprendizaje de origen en 2004, antes de ingresar al POP.

3. PARTICIPACIÓN EN EL POP Y PERMANENCIA ESCOLAR

De la base de datos descrita, se deduce que alrededor del 72% de estudiantes que han presentado la prueba ENLACE nunca han estado expuestos al POP, o al menos si lo estuvieron, no fueron beneficiarios cuando se observan sus resultados de ENLACE. Lo anterior es consistente con la cobertura del programa, ya que la ENLACE es un censo y el programa cubre a un cuarto de la población total del país.

Para responder a la pregunta de si los beneficiarios completan con mayor probabilidad el ciclo escolar obligatorio comparados con los no beneficiarios, controlando por los años de exposición al programa, Acevedo, Ortega y Székely (2018) realizaron estimaciones logit y multilogit mediante tres tipos de bases: beneficiarios y no beneficiarios, solo beneficiarios, y beneficiarios a partir de la ENCASEH 2004. Usando la primera base, los resultados indican que cada año de exposición al programa está asociado a una mayor probabilidad de completar el ciclo de primaria a la EMS. En el caso de la primera generación, se observa una probabilidad 18% mayor de completar la EMS por ser beneficiario del POP, mientras que para la segunda, la probabilidad es 30% mayor. En probabilidades marginales, cada año de exposición al POP está asociada a una probabilidad de 4 y 5.9 puntos porcentuales más, respectivamente, de completar el ciclo obligatorio hasta la EMS (ver aAnexo 0-6). Es importante mencionar, sin embargo, que los autores no interpretan los resultados como causalidad del programa de modo necesario, sino como asociaciones en los datos, ya que no se cuenta con controles estrictos para la comparación, es decir, se compara con el resto de los estudiantes que no accedieron al programa.

Es necesario tomar en cuenta que, al aproximar la asistencia escolar por medio de la aplicación de la prueba ENLACE, puede introducir algún sesgo en los casos en los que la no existencia de resultados para algún alumno en particular se deba a factores circunstanciales de inasistencia solo el día específico de aplicación –por ejemplo, por enfermedad– más que a deserción permanente del sistema educativo. Más aún, debido a que los resultados de la ENLACE han sido interpretados como una medida de calidad

escolar, es posible que la escuela incentive aquellos alumnos de bajo rendimiento a no asistir el día de la aplicación de la prueba para incrementar el promedio del logro del centro educativo, lo cual introduciría un sesgo similar. No se cuenta, sin embargo, con información para calibrar la magnitud de estos potenciales sesgos, aunque no se identifican tampoco motivos por los cuales este tipo de incidencias pueden haberse dado de manera diferenciada entre beneficiarios y no beneficiarios, o que tengan alguna correlación con el tiempo de exposición al programa.

Al realizar estimaciones similares, recurriendo a la segunda base que solamente considera a los estudiantes clasificados como beneficiarios en los registros del POP –es decir, se excluye a aquellos que nunca estuvieron expuestos al programa–, la comparación revela diferencias asociadas al número de años de exposición. En este caso, todos los estudiantes comparados fueron alguna vez identificados como población vulnerable, por lo que se esperaría que sus características socioeconómicas fueran más homogéneas.

Los resultados de esta estimación, tomando solo a la población beneficiaria, para las dos generaciones analizadas revelan que la razón de probabilidad de completar el ciclo escolar hasta la EMS respecto a la de no completarlo, por cada año de exposición, es de 2.15 – esto significa que cada año añade un valor del 115 y 123% de razón de probabilidad de completar el ciclo para cada generación, respectivamente. Asimismo, las probabilidades marginales sugieren que cada año de exposición al POP se asocia con 12.5 y 12.2 puntos porcentuales más de posibilidad de completar la trayectoria educativa hasta la EMS (ver Anexo 0-7).

Análisis de permanencia escolar utilizando la ENCASEH 2004

Finalmente, la tercera base tiene el objetivo de contar con “controles” más robustos; los autores engarzan también la información de la ENCASEH 2004 con los resultados de la ENLACE, lo cual permite comparar la trayectoria escolar de individuos que ingresaron al programa en 2004 con otros que, estando cerca del criterio de elegibilidad en ese año, se incorporaron hasta algunos años después. Por la disponibilidad de información, el análisis se centra en la generación que se encontraba en el sistema escolar en sexto de primaria en 2007 y en EMS en 2013; se toma en cuenta el estatus de beneficiario y no beneficiario en 2004 para la comparación.[355]

Una vez identificados beneficiarios y no beneficiarios en 2004, se estima la probabilidad de completar el ciclo hasta la EMS, de acuerdo con los años que cada individuo estuvo expuesto al programa. Al realizar la estimación, se obtiene que, una vez que se es beneficiario, cada año de exposición al programa está asociado a una probabilidad casi tres veces mayor (2.727) de concluir el ciclo de educación obligatoria. De acuerdo con los resultados, la exposición al programa está relacionada con un aumento de 15.41 puntos en

[355] Es importante notar que, en esta fuente de información, a partir de 2007, tanto los beneficiarios originales como los que no lo eran en 2004 se incorporaron al programa, por lo que la diferencia máxima es de dos años en el tiempo de exposición –no se cuenta con información sobre si quienes no fueron beneficiarios originalmente se incorporaron en 2005 o 2006, y se sabe que en 2007 sí aparecen como beneficiarios.

la probabilidad de completar desde el sexto grado de primaria hasta el último grado de EMS, lo cual es significativo (ver Anexo 0-8).

4. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y DESEMPEÑO ESCOLAR

La asociación entre la participación en un PTMC y el rendimiento académico de los estudiantes medido a través de pruebas estandarizadas ha sido de creciente interés; esto se debe al consenso en la literatura de que, para mejorar las perspectivas económicas futuras, ya no es suficiente acumular más años de educación, sino garantizar mayores niveles de aprendizaje; es decir, ya no es solo suficiente la cantidad, sino la calidad de la educación que se recibe.[356]

Usando las tres bases del apartado anterior, se llevaron a cabo tres análisis distintos, pero a diferencia del análisis anterior, en el que la información de la ENLACE solo se utilizó como proxy de asistencia escolar en un grado determinado, en este apartado se usa la calificación como variable de interés descrita por el puntaje obtenido por los alumnos, el cual refleja el logro educativo. Asimismo, en este apartado la técnica utilizada es diferencias en diferencias.[357] Para fines del análisis, los autores se centran en los puntajes de calificación, más que en la clasificación de niveles de logro. Estos puntajes son comparables entre el sexto grado de primaria y el tercero de secundaria, pero no con la estructura de ENLACE EMS. Por otra parte, la utilización de niveles de logro permite la comparabilidad con la EMS, pero esta categorización no refleja mejoras que puedan registrarse en cada nivel; por ello, no muestran posibles mejoras dentro de los rangos establecidos.[358]

De hecho, hasta donde se sabe, el análisis de Acevedo, Ortega y Székely (2018) es el primero que estima la asociación entre desempeño escolar y la participación en el POP en México utilizando los resultados de la ENLACE. Un punto de referencia de interés de análisis similares realizados para otros países es el de Angrist, Bettinger y Kremer (2006), quienes estudian el desempeño escolar a través de pruebas estandarizadas en segundo grado de secundaria de los beneficiarios del programa PACES en Colombia, y encuentran que este programa incrementa hasta en dos puntos la calificación. Los autores comentan la escasa evidencia en este tipo de pruebas estandarizadas en relación con programas de PTMC.

Aunque el POP no condiciona el apoyo a obtener un resultado escolar determinado, podría esperarse que el programa incentive, implícitamente, el esfuerzo escolar de los participantes, por un lado, debido a que la beca se retira si el estudiante reprueba dos años consecutivos. Por otro lado, puede generar un mayor compromiso con el estudio ante el

[356] Ver, por ejemplo, Behrman y Birdsall (1983), Behrman (1987), Card y Kruger (1996), Hanushek y Kimko (2000), Hanushek y Woessmann (2007, 2012), y la revisión de literatura en Barrow y Maland (2015).
[357] Para la versión detallada, ver el documento de Acevedo, Ortega y Székely (2018), así como Mora y Reggio (2015).
[358] De acuerdo con el manual técnico de la prueba ENLACE Básica, los puntajes se presentan en una escala entre 200 y 800 puntos. En cuanto a ENLACE EMS, el instrumento califica el uso de las matemáticas y la lectura de comprensión con un puntaje cuya escala está entre -4 y 4, y los mismos niveles de logro que educación básica. En cuanto al “logro”, los alumnos se clasifican por nivel de logro en una escala de 0 a 3, en donde 0 es insuficiente, 1 corresponde a elemental, 2 es bueno y 3 es la categoría de excelente.

hecho de que el apoyo lo recibe la familia, lo cual incrementa el grado de responsabilidad de sus participantes. Podría, sin embargo, también argumentarse que, al menos de manera hipotética, podría darse un incentivo inverso, ya que el reprobar un grado escolar en una sola ocasión aumenta el número de años en los que un estudiante es elegible para recibir becas del programa. No obstante, no se esperaría que esto impactara los resultados de la ENLACE, en virtud de que esta es una prueba de bajo impacto, sin implicaciones académicas directas para la aprobación o reprobación escolar.

Considerando la riqueza de la información que procede del contar con el nivel de desempeño de beneficiarios y no beneficiarios, se exploran los siguientes tres tipos de estimaciones: comparaciones entre beneficiarios y no beneficiarios del POP a partir del censo completo de la ENLACE; comparaciones de beneficiarios con diferentes periodos de exposición utilizando el censo completo de la ENLACE; y los datos de la ENCASEH, a los que se engarzan los resultados de la ENLACE.

Comparaciones entre beneficiarios y no beneficiarios

Para verificar la asociación entre el desempeño académico y la participación en el programa en estos escenarios, se calcula para cada estudiante la diferencia en el puntaje obtenido en su trayectoria de sexto grado de primaria a tercer grado de secundaria, con lo que se mantiene la comparabilidad de los resultados de desempeño escolar. Dado que las pruebas ENLACE y la exposición al POP tienen diferentes inicios, el tiempo de análisis comienza cuando se cuenta con al menos dos puntos en el tiempo comparables entre pruebas para la población analizada.

Se utilizan dos métodos para la exploración. Por una parte, se realizan estimaciones por diferencias en diferencias que equivalen a comparar tendencias entre beneficiarios y no beneficiarios, con la interpretación de que la trayectoria de los beneficiarios sería equivalente a la de los no beneficiarios, en caso de que los primeros no hubieran participado en el programa. El otro enfoque consiste en usar un modelo de restricción paralela flexible (como el de Mora y Reggio [2012]) que aprovecha la información sobre todas las transiciones de los beneficiarios durante la trayectoria de observación, que flexibiliza el supuesto de tendencias paralelas, y se centra en medir el grado en que las trayectorias difieren.

Con base en estos enfoques, el puntaje de los beneficiarios aumentó considerablemente más a través del tiempo que los no beneficiarios para toda la transición de sexto de primaria a tercero de secundaria. Las diferencias para toda la población oscilan entre 18.5 y 53.2 puntos, con un promedio de 36.2 puntos de diferencia entre beneficiarios y no beneficiarios. Dado las calificaciones para toda la población oscilan entre 493 y 552, con un promedio de 519, esto implica que la ganancia en los estudiantes beneficiarios ha sido de alrededor del 7% superior, que va de entre un mínimo de 3.7% hasta un máximo de 9.6% en puntaje.

El cuadroCuadro 0-4 presenta con signos positivos y negativos las diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios entre grados –el signo positivo indica mejoras mayores para los beneficiarios, y viceversa–. Como puede observarse, a excepción del tránsito de

segundo a tercer grado en la prueba de español en secundaria–, la diferencia en el desempeño académico entre un grado escolar y otro fue mayor entre los beneficiarios, mientras que, entre segundo y tercer grados de secundaria, para tres generaciones, el resultado es inverso, con una mejora mayor entre los beneficiarios.

Cuadro 0-4. Resumen de signo de DD en ambas pruebas por generación de beneficiarios y no beneficiarios[359]

Generación	Español				Matemáticas			
	6p a s1	s1 a s2	s2 a s3	6p a s3	6p a s1	s1 a s2	s2 a s3	6p a s3
6*		+	-	+		+	+	+
7	+	+	+	+	+	+	+	+
8	+	+	-	+	+	+	+	+
9	+	+	-	+	+	+	+	+
10	+	+			+	+	+	
11	+				+			

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).
Nota: El signo positivo indica que se tiene una ganancia positiva de los beneficiarios sobre los no beneficiarios, por ejemplo, la segunda fila, y primera columna, indica que, al pasar de sexto de primaria a primero de secundaria (6p a s1), los beneficiarios obtuvieron una diferencia mayor que los no beneficiarios. Para la generación 6, la primera diferencia corresponde de sexto de primaria a segundo de secundaria (p6 a s2).

En suma, se obtiene que en la mayoría de los casos los beneficiarios muestran un mejor desempeño en ambas pruebas a través del tiempo. Es importante reconocer, sin embargo, que al no contar propiamente con un grupo control para la comparación, los resultados no pueden interpretarse estrictamente como causalidad entre el Programa y los resultados, sino como una asociación entre ambos.

Años de exposición y desempeño escolar

Una ventaja de la base de datos referida es que permite identificar a la población que, en algún año, participó en el programa y que, por lo tanto, contó con el perfil socioeconómico para su incorporación. Con ello se puede comparar el desempeño académico solo de este subgrupo, a diferencia de la sección anterior en la que se compara a beneficiarios y no beneficiarios –el grupo de no beneficiarios incluye poblaciones con un nivel socioeconómico presuntamente mayor, lo cual las hace no elegibles para participar en el programa.

Los coeficientes estimados al comparar el desempeño académico de beneficiarios con distinto tiempo de exposición revelan que para todas las generaciones existe una ganancia positiva cuando se es alguna vez beneficiario. El cuadro Cuadro 0-5 muestra que, en este caso, las diferencias en el desempeño, medido por el puntaje a través de la trayectoria de sexto de primaria a tercero de secundaria, no resultaron estadísticamente significativas en

[359] Los años que abarca cada generación se encuentran en el aAnexo 0-5.

la mayoría de los casos, aunque son positivas y significativas cuando se usa para la comparación el nivel de logro educativo en vez del puntaje. Lo anterior puede deberse a que, al ser el puntaje una variable continua, las diferencias entre una calificación y otra son más precisas, mientras que en el nivel de logro, al ser una variable categórica que toma cuatro valores, los saltos de un puntaje a otro pueden suceder en el límite, por lo que un cambio de puntaje de 0.01 en la frontera puede implicar pasar de un nivel de logro a otro; es decir, según la evidencia generada, existe una asociación positiva entre una mayor exposición al programa y el desempeño académico de los participantes del programa, aunque, de nuevo, no se puede afirmar que esa diferencia se deba a la exposición *per se.*

Cuadro 0-5. Resumen de signo de DD en ambas pruebas por generación de solo beneficiarios, con diferentes tiempos de exposición

Generación	Calificación con puntaje		Nivel de logro	
	Español	Matemáticas	Español	Matemáticas
	6p a s3	6p a s3	6p a s3	6p a s3
6	-	-	+	+
7	-	-	+	+
8	+	+	+	+
9	+	+	+	+
10	+	+	+	+

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).
Nota: El signo positivo indica que se tiene una ganancia positiva de los beneficiarios sobre los no beneficiarios, por ejemplo, la segunda fila, y primera columna, indica que, al pasar de sexto de primaria a primero de secundaria (6p a s1), los beneficiarios obtuvieron una diferencia mayor que los no beneficiarios. Las diferencias no son estadísticamente significativas para puntaje, pero sí para nivel de logro.

Resultados utilizando la ENCASEH 2004

Con un enfoque similar al anterior, aunque utilizando como fuente de información la ENCASEH 2004, se estimaron también las diferencias en desempeño académico entre grupos de participantes en el POP durante distintos periodos. El Cuadro 0-6 presenta las diferencias de medias entre los puntajes de la ENLACE observados para alumnos que en la ENCASEH 2004 eran beneficiarios y los que no lo eran. Estos beneficiarios tienen distintos años de exposición al programa. Los que ingresaron en 2004 y su primera prueba observada fue en 2007 ya contaban con al menos tres años, y aquellos que no eran beneficiarios en 2004 y se observa su primera prueba en 2007, a lo más, tienen dos años de exposición. Las simples diferencias de medias revelan que estas no son estadísticamente significativas. Sin embargo, es importante notar que este ejercicio solo es posible realizarlo siguiendo a una sola generación (generación 6), cuyos beneficiarios se observaron desde 2004.

Cuadro 0-6. Diferencias de medias de las calificaciones de la prueba ENLACE entre egresos de primaria y secundaria

	No beneficiarios			Beneficiarios			Español		Matemáticas	
	Obs	Español	Mat	Obs	Español	Mat	Dif	p-value	Dif	p-value
2007p6	5,772	490.57	496.24	59,496	490.84	495.43	-0.27	0.84	0.80	0.57
2010s3	3,859	486.16	512.23	39,942	485.22	514.89	0.94	0.56	-2.66	0.14

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).

5. EL POP Y LAS TRANSICIONES A LA ACTIVIDAD LABORAL

El tercer tema de interés del estudio de Acevedo, Ortega y Székely es examinar si después de egresar del programa alrededor de los 18 años, y concluida la EMS, los participantes en el programa reportan un patrón distinto de los no participantes en cuanto a la posibilidad de conseguir un empleo, de que el empleo se dé en el sector formal –definido como los empleos que otorgan las prestaciones laborales de ley– y de que los salarios recibidos reflejen la inversión previa en capital humano. Este tipo de análisis requiere datos sobre la trayectoria después de haberse beneficiado del programa, lo cual obliga a buscar fuentes de información alternativas a las descritas en apartados anteriores.

Con este objetivo, los autores utilizan la Encuesta Nacional de Nivel de Vida de los Hogares (ENNViH) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), junto con el módulo de la Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior (ENILEMS).

La ENNViH es una encuesta panel que recoge información sobre indicadores socioeconómicos, demográficos y de salud por hogar e individual. La encuesta sigue a los hogares durante diez años y está disponible para 2002, 2005-2006 y 2009-2012. Este es el primer estudio que utiliza las tres rondas de información existentes, ya que los estudios previos se basan solamente en el primer segmento del panel. En la encuesta se recopila información por individuos y hogares, con representatividad nacional, urbana y rural. La línea de base (ENNViH 2002) es una muestra compuesta por 8,440 hogares distribuidos en 150 comunidades de 16 estados, que incluyen alrededor de 35,000 individuos (CONEVAL, 2013). Así, con la ENNViH 2002 es posible identificar a niños y niñas que fueron beneficiarios del POP durante los ciclos escolares 2000-2001 y 2001-2002.[360] Dado el diseño longitudinal de la encuesta, se hace viable también seguir a los mismos miembros del hogar en las encuestas subsiguientes.

La ventaja de utilizar esta encuesta es que el diseño longitudinal permite seguir a los beneficiarios de programas sociales, en particular del POP, y observar la evolución de indicadores socioeconómicos a lo largo de diez años. El enfoque estadístico consiste en emplear la técnica de emparejamiento por puntaje de propensión mediante las variables observables en 2002 para la población entre 6 y 15 años de edad; posteriormente, se estima la diferencia observada en las variables de resultado de 2009-2012 (más adelante se detalla

[360] El levantamiento de la ENNViH 2002 finalizó en agosto 2002. En la encuesta no hay información que permita identificar el nombre de los niños encuestados.

el método de estimación) al comparar a beneficiarios y no beneficiarios. Para este análisis, se definió como variables de resultado la participación laboral, el tipo de empleo de acuerdo con la clasificación de formal/informal, y el salario mensual obtenido.

La segunda encuesta es la ENOE y su módulo ENILEMS. La ENOE es un panel rotativo trimestral que se levanta desde 2005, con representatividad nacional. El objetivo principal es obtener información sobre las características ocupacionales de la población a nivel nacional, así como otras variables demográficas. El tamaño de la muestra a escala nacional es de 120,260 viviendas (INEGI, 2007), e incluye cinco rondas de información obtenida trimestralmente para cada individuo en la muestra; al cumplir su quinta entrevista, los individuos son reemplazados por otros en el siguiente trimestre, y así en lo sucesivo.

Por su parte, la ENILEMS es un módulo de la ENOE que recopila información sobre las características educativas de la población de 18 a 20 años que concluyó la EMS, y documenta su transición al mercado de trabajo.[361] El marco de muestreo que se empleó para la ENILEMS fueron las viviendas con población de 18 a 20 años de edad que terminaron la EMS, identificadas a través de la ENOE (INEGI, 2012). La ENILEMS se levantó el tercer trimestre de 2012, 2014 y 2016, respectivamente, y sus datos se engarzan con la ENOE mediante un conjunto de identificadores únicos individuales. La ENILEMS es de utilidad, ya que en cada una de sus rondas registra si los individuos participaron en algún momento de su vida escolar en el POP.

Una vez identificados los beneficiarios del POP en la ENILEMS, cada registro puede engarzarse con la información contenida en la ENOE para seguir la trayectoria de los encuestados durante cinco trimestres. Para estimar la correlación entre la participación en el programa y los resultados en el mercado laboral, se utilizan dos modelos econométricos. En primer lugar, a partir de los datos observacionales, se identifican los beneficiarios y no beneficiarios con un método de emparejamiento por puntaje de propensión para construir un grupo de comparación artificial con base en las características observables en la primera entrevista, y se compara la trayectoria de cada “pareja” hasta la última entrevista cinco trimestres después. En segundo lugar, se estiman modelos de regresión lineal y modelos probit para evaluar la robustez de los resultados obtenidos con el puntaje de propensión.

Una ventaja de la ENILEMS es que contiene, además, la clave de identificación del plantel educativo al que asistió cada individuo en la muestra, lo que hace posible especificar su ubicación geográfica y, por lo tanto, añadir información georreferenciada de distintas fuentes para categorizar el contexto comunitario y educativo de cada individuo. En particular, se utiliza el índice de marginación generado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que combina dimensiones de educación, vivienda, ingresos y ubicación espacial, y permite cuantificar las privaciones padecidas por la población, para luego ordenar las unidades territoriales del país según el grado de marginación.[362] De esta

[361] A partir de 2016, la muestra incluye personas entre 18 y 24 años de edad, pero para mantener la consistencia entre las tres encuestas, únicamente se consideran las personas entre 18 y 20 años de edad.
[362] El índice de marginación se clasifica en cinco categorías: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Para 2010, el índice de marginación está disponible por localidad y para 2015, el índice de marginación 2015 provee

manera, se engarza con la ENILEMS de 2012 el índice de marginación de 2010, y con las ENILEMS de 2014 y 2016 el índice de marginación de 2015 para los propósitos del trabajo empírico.

El cuadroCuadro 0-7 muestra la estructura de seguimiento de cada individuo. En el análisis se utiliza la primera y quinta entrevista de cada panel, ya que permite comparar el mismo trimestre con un año de diferencia y, a su vez, es el mayor intervalo disponible.

Cuadro 0-7. Estructura de paneles de la ENOE-ENILEMS

2011		2012				2013		
Q3	Q4	Q1	Q2	Q3*	Q4	Q1	Q2	Q3
				Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
			Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5	
		Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5		
	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5			
Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5				

2013		2014				2015		
Q3	Q4	Q1	Q2	Q3*	Q4	Q1	Q2	Q3
				Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
			Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5	
		Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5		
	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5			
Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5				

2015		2016				2017		
Q3	Q4	Q1	Q2	Q3*	Q4	Q1	Q2	Q3
				Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
			Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5	
		Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5		
	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5			
Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5				

Al igual que con la ENNViH, se definió como variables de resultado la participación en el mercado laboral (probabilidad de trabajar); la formalidad, que se define si la persona tiene acceso a seguridad social; y el salario por hora de la ocupación principal.

En cuanto a la metodología, inicialmente, para verificar la asociación entre el programa y los resultados laborales, se utiliza la técnica de *matching,* o pareo por propensión, para estimar el cambio promedio en los beneficiarios o tratados, y “pares” similares identificados en la base de datos, pero que declararon no ser beneficiarios. Al utilizar datos de encuestas que no fueron diseñadas para evaluar el programa surge la problemática de que la

información a nivel municipal. Considerando que no se cuenta con información por localidad, se utiliza el índice de marginación 2015, que provee información más reciente.

asignación al tratamiento no es aleatoria, y las características observables y no observables de los individuos están asociadas tanto a la probabilidad de recibir el tratamiento como al resultado, lo que genera sesgo. En este contexto, el pareo es una herramienta útil porque permite balancear las características observables de los grupos de tratamiento y comparación y así aproximar el contrafactual para las personas tratadas (Garrido, et.al., 2014). Sin embargo, existe la posibilidad de que los sesgos persistan en alguna medida, por lo que los resultados se interpretan como asociaciones, y no como causalidad.

Para la encuesta ENNViH, se define al grupo de tratamiento como aquellos niños y niñas de 6 a 15 años de edad que, en 2002, indicaron que recibieron una beca del POP. De la misma manera, para las encuestas ENILEMS 2012, 2014 y 2016 se define al grupo de tratamiento como los jóvenes entre 18 y 20 años de edad que indicaron haber sido beneficiarios de la beca POP en el bachillerato.

Como variables de resultado se define el logaritmo natural del salario de la ocupación principal; la participación laboral es aproximada a través de una variable dicótoma que toma el valor de 1 si la persona trabaja o tiene ocupación, y 0 si no están ocupadas, pero buscan trabajo; y empleo formal, medido a través de una variable dicótoma que toma el valor de 1 si la persona está ocupada y están en modalidades de seguridad social, y 0 si están ocupadas y no están bajo en modalidad de seguridad social.

Asociación entre participación en el POP y transiciones laborales

De acuerdo con los resultados con base en la ENNViH, los efectos del programa sobre los beneficiarios son positivos y estadísticamente significativos para las variables de interés. Para la participación laboral, en promedio, la probabilidad de estar ocupado para los beneficiarios del POP está asociada a un incremento del 4.3%.

Por otro lado, los resultados sugieren que, en promedio, es 1% más probable que los participantes del programa tengan un empleo formal relativo que quienes no participaran en el programa. En cuanto al salario, los resultados evidencian que los participantes en promedio ganan 6.8% más en comparación con quienes no participaron en el programa durante el periodo de observación.

Cuando se analizan los resultados para hombres y mujeres por separado, el signo y la significancia estadística se mantienen para ambos. Los resultados sugieren un incremento en la probabilidad de estar ocupado del 0.4 y 2.7% para las mujeres y hombres, respectivamente. Para los hombres, la probabilidad de estar ocupado en un empleo formal es 1.5% más, relativo a que no participaran en el programa. En cambio, para las mujeres, el participar en el programa está asociado a un aumento en promedio en la probabilidad de estar ocupado en un empleo formal del 0.9%. Asimismo, para las mujeres se observa que el incremento es del 10% en el salario relativo a que no participaran en el programa; para los hombres, el participar en el programa está relacionado con un incremento del salario en 2.8%, respecto a si no participaran en el programa.

Al utilizar como fuentes de información la ENOE y las ENILEMS 2012, 2014 y 2016, en general, las estimaciones son consistentes, con resultados estadísticamente significativos y positivos; por ejemplo, de acuerdo con los resultados obtenidos con la ENILEMS 2012, la probabilidad de estar ocupado muestra un aumento del 7% para el grupo de beneficiarios relativo al grupo de comparación, y participar en el programa está asociado a un aumento del 1% en la probabilidad de estar ocupado en un empleo formal para los beneficiarios del programa relativo al grupo de comparación.

En cuanto al salario, los resultados sugieren que los participantes del POP registran, en promedio, un salario por hora 1% mayor que el grupo de comparación. Los resultados para la ENILEMS 2014 indican que, en promedio, la participación en el programa se asocia a la probabilidad de estar ocupado y de estar ocupado en un empleo formal para los beneficiarios en 11 y 7%, respectivamente. Para el salario, la estimación sugiere que los beneficiarios del programa ganan en promedio 9% más comparados con aquellos que no recibieron los beneficios del POP. De la misma manera, los resultados obtenidos a partir de la ENILEMS 2016 revelan que los participantes registran un aumento del 10%, en promedio, en la probabilidad de trabajar, un aumento del 1% en la probabilidad de estar ocupado en un empleo formal, y salarios en promedio 1% mayores que los del grupo de no beneficiarios.

En términos generales, los resultados sugieren también que, para los hombres y mujeres beneficiarias del programa, aumenta la probabilidad de estar ocupado. Para las mujeres beneficiarias, el aumento promedio en la probabilidad de trabajar oscila entre el 3 y 5%, mientras que, para los hombres beneficiarios, entre el 2 y 14%. En cuanto al empleo formal, los resultados sugieren que hombres y mujeres beneficiarias del programa reportan incrementos en la probabilidad de tener un empleo formal, relativo a que no participaran en el programa. No obstante, para los hombres, la magnitud del efecto es mayor. Finalmente, en cuanto a los salarios de la ocupación principal, para las mujeres el coeficiente solo resultó estadísticamente significativo en 2016.

Cabe destacar que los resultados son congruentes con lo reportado en otros estudios que evalúan el efecto de mediano y largo plazo del programa y aplican metodologías cuasiexperimentales (Behrman, Parker & Todd, 2011; Parker & Vogl, 2018; Kugler & Rojas, 2018). Asimismo, los resultados muestran asociaciones positivas para los participantes en la probabilidad de estar ocupado en un empleo formal y en el salario de la ocupación principal. Es importante tomar en cuenta que los resultados podrían estar sub- o sobrestimados, ya que no se conoce el tiempo que los beneficiarios fueron expuestos al programa.

6. CONCLUSIONES

En América Latina y el Caribe, en las últimas décadas, se han implementado crecientemente PTMC como mecanismos para combatir la pobreza y aumentar la acumulación de capital humano entre los habitantes en condiciones socioeconómicas desfavorables en la región. De acuerdo con las estadísticas más recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, existen 30 programas activos de este tipo en

20 países, que cubren aproximadamente el 17.5% de los hogares, con un costo equivalente al 0.33% del producto interno bruto de la zona.

México fue uno de los países pioneros en implementar PTMC en 1997, a través de Progresa, llamado Oportunidades en 2003, y rebautizado como Prospera en 2014. Como se discutió, la evidencia empírica sugiere que el POP ha sido efectivo en reducir la pobreza de corto plazo, y en mejorar la nutrición, la salud y la permanencia escolar. La mayor parte de las investigaciones disponibles al respecto confirman los efectos positivos de corto plazo en estas dimensiones y, además, en algunos casos se ha verificado si los alumnos presentan distinto comportamiento laboral en las edades en que aún participan en el programa.

No obstante, tanto para México como para la región, hay menor evidencia sobre los efectos de mediano y largo plazo de este tipo de programas, y las evaluaciones existentes ofrecen un panorama mixto.

Este capítulo, precisamente, complementa los análisis que se centran en un horizonte de tiempo más amplio, y se enfoca en dos temas para los que la investigación es más limitada, y que tienen que ver con las implicaciones de mediano plazo de los PTMC. El primero de ellos se refiere a analizar si los participantes en el programa logran mayor desempeño académico. Este aspecto es de interés debido al creciente consenso en la literatura de que, para mejorar las perspectivas económicas futuras, ya no es suficiente acumular más años de educación, sino garantizar mayores niveles de aprendizaje; es decir, ya no es suficiente la cantidad, sino la calidad.

Para abordar este tema, se construyó una base de datos con los resultados de la ENLACE realizada por la Secretaría de Educación Pública para cada uno de los estudiantes del país, los cuales se engarzan con los registros administrativos del POP, a través de un identificador individual, que contienen información sobre la fecha de incorporación de cada participante del programa. Esto permite conformar un censo nacional de alumnos –la aplicación de la ENLACE es obligatoria–, en el cual se distingue si cada estudiante ha sido beneficiario, o no, en algún punto en el tiempo. Dado que la ENLACE inició en 2006, el análisis de trayectorias de desempeño académico de participantes y no participantes puede realizarse a partir de ese año.

La conformación de esta base de datos innovadora contribuye, además, a ampliar el espectro de los análisis realizados hasta el momento para el POP en materia de trayectorias educativas. Esto, con base en la premisa de que, el contar con resultados de la prueba de un año y grado escolar para un estudiante específico, es evidencia de su permanencia en el sistema educativo, mientras que la ausencia de la prueba se interpreta como lo contrario. Desde este enfoque, se puede comparar la trayectoria de los beneficiarios con la de no beneficiarios entre sexto grado de educación primaria y la graduación de la EMS, que es el último segmento considerado como obligatorio en el país.

El segundo tema en estudio se refiere a la transición entre la escuela y el trabajo. Hasta ahora, los análisis al respecto, con datos del POP, han verificado si entre los 15 y los 18

años de edad en que la población continúa en el programa existen diferencias en inserción laboral. Si bien este análisis es relevante, la principal variable de interés para verificar si el POP cambia las perspectivas de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza es la comparación en el estatus laboral de beneficiarios y no beneficiarios una vez que se cumplió el ciclo de inversión en capital humano. En este caso, para ofrecer un panorama de más largo plazo, se utilizaron encuestas existentes en el país –aunque realizadas para propósitos distintos al POP– para distinguir diferencias en inserción laboral después de la EMS.

La ventaja de utilizar nuevas bases de datos para explorar los temas mencionados es que se ofrecen indicios de aspectos poco explorados en el POP en particular, y en los PTMC en general, debido a la escasez de información. El estudio puede ser, por lo tanto, de interés para las decisiones de continuar, o no, con los esfuerzos presupuestarios de inversión en este tipo de programas en México y en América Latina. La restricción, sin embargo, es que, al no ser bases de datos construidas expresamente para medir los impactos del programa, los resultados deben tomarse con cautela. Por esto, los hallazgos se interpretan como asociaciones/correlaciones sugerentes entre el POP y las distintas dimensiones estudiadas, y no como evidencia de causalidad de que los resultados pueden atribuirse en forma exclusiva a esta intervención.

En cuanto a los resultados, con base en distintas estimaciones, se encontró que el programa ha tenido una asociación positiva entre el tiempo de exposición a sus beneficios y el permanecer en la escuela hasta el final de la EMS. De manera menos concluyente, dependiendo del modo en que se mida el desempeño académico, también hay, en general, asociaciones positivas entre los resultados de logro educativo y la participación en el POP, aunque esto no se confirma en todos los casos. En este sentido, una posible explicación para los resultados no concluyentes entre la participación en el programa y el logro académico es que el desempeño académico no depende en forma exclusiva del programa, sino que inciden otros factores, como la calidad de la educación, el estado nutricional, el apoyo al aprendizaje por parte de los padres, por citar algunos.

Por otro lado, al estimar la asociación entre contar con los beneficios del programa en momentos específicos del ciclo de vida, y no contar con ellos, se observa también una asociación positiva con las posibilidades de obtener una ocupación, trabajar en la formalidad y, en algunos casos, recibir un mayor salario al incorporarse al mercado laboral. A este respecto, los resultados sobre la transición de la escuela al trabajo sugieren que el programa, en cierta medida, contribuye a mejorar las oportunidades laborales a través de la acumulación del capital humano, aunque la relación podría estar limitada por las restricciones del mercado laboral. Un elemento que podría mejorar la efectividad del programa e incrementar los efectos de largo plazo es incorporar mecanismos de ahorro para las familias beneficiarias o ligar el programa con otras iniciativas que faciliten el acceso a la capacitación laboral, y el primer empleo, entre otros.

Ante las limitaciones de la información disponible para explorar los efectos del programa en el largo plazo, se sugiere realizar esfuerzos adicionales para generar información más

sólida en el futuro que confirme si el POP, que ha estado en operación durante casi dos décadas, rinde en verdad los frutos esperados después de su aplicación sostenida.

La experiencia de Prospera con el proceso de inclusión productiva, laboral, financiera y social de hogares pobres en México. Aprendizajes en el contexto de cambio de la administración federal

Manuel Triano Enríquez
María Concepción Steta Gándara
Aylin Isik-Dikmelik
Clemente Ávila Parra

Semblanza de los autores:
Manuel Triano Enríquez es candidato a doctor en Sociología por El Colegio de México. Trabajó en el CONEVAL de 2010 a 2014 y en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2006 a 2008. Participó en la evaluación cualitativa de Oportunidades entre 2002 y 2006.
María Concepción Steta Gándara es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en protección social y miembro del Global Expert Team for Safety Nets del Banco Mundial. Fue directora general de Planeación y Evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2004 a 2009, así como coordinadora estatal de Oportunidades en Veracruz entre 2000 y 2004.
Aylin Isik-Dikmelik es doctora en Economía por la Universidad Johns Hopkins. Economista senior en la Práctica Global de Protección Social y Empleo del Banco Mundial donde labora desde 2008.
Clemente Ávila Parra es maestro en Administración Pública por la Universidad de Cornell. Economista de Protección Social del Banco Mundial, donde labora desde 2015. Entre 2017 y 2018 coordinó el proyecto "Estudios de resultados de largo plazo de Prospera". De 2011 a 2013 trabajó en el área de evaluación del CONEVAL.

Citación sugerida:
Triano Enríquez, Manuel, Steta Gándara, María Concepción, Isik-Dikmelik, Aylin y Ávila Parra, Clemente (2019). La experiencia de Prospera con el proceso de inclusión productiva, laboral, financiera y social de hogares pobres en México. Aprendizajes en el contexto de cambio de la administración federal 2018. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

El presidente de la república emitió el 5 de septiembre de 2014 el decreto de creación del Programa de Inclusión Social Prospera. La creación de este programa formaba parte de una estrategia más amplia con la que se buscaba fortalecer las estrategias transversales de la política económica y social para la superación de la pobreza en el país, así como contribuir a la consolidación de un sistema de protección social nacional. La coordinación interinstitucional fue el elemento articulador clave con el que se buscó que los beneficiarios de Prospera recibieran nuevos bienes y servicios provistos por otros programas para contribuir a mejorar su bienestar económico (Sedesol, 2015: 16).

El componente de vinculación buscó acercar bienes y servicios, tanto productivos como laborales, financieros y sociales de otras intervenciones de política pública a las personas beneficiarias del programa. Por ello, este componente puede entenderse como el elemento central del nuevo programa, pues el cambio de Oportunidades a Prospera se justificó en buena medida por su creación. Como nos dijo uno de los servidores públicos de alto nivel con quien conversamos para la elaboración de este capítulo, “con el decreto por el que se crea el programa, lo más importante fueron las cuatro inclusiones, no fue un cambio de nombre del programa, es otro programa con cuatro inclusiones en el que se mantienen los tres componentes de alimentación, salud y educación, pero aparecen cuatro inclusiones”.

La idea inicial del Programa para la Educación, Salud y Alimentación (Progresa) era, en buena medida, estimular la demanda de servicios de educación y salud para que tanto los niños como los jóvenes becarios del programa mejoraran sus capacidades básicas y, de esta manera, en el mediano plazo, pudieran aprovechar los nuevos empleos que se crearían en los mercados de trabajo nacionales, debido al crecimiento de la economía en el contexto de un modelo de industrialización orientado a las exportaciones que comenzaba a edificarse en la década de 1990. Sin embargo, esto no sucedió: la economía del país creció en menor grado de lo esperado, se generaron menos empleos de los deseables y, debido a otros cambios en el entorno, no se crearon las oportunidades laborales de calidad suficientes. La administración federal 2013-2018 decidió enfrentar esta situación y explorar otras opciones que pudieran contribuir a que los miembros de familias beneficiarias del programa forjaran sus propias oportunidades de generar ingresos propios o fueran más eficientes en aprovechar las que se presentaran en los mercados de trabajo locales.

Como punto de partida, y para contextualizar la discusión del capítulo, podría decirse que el componente de vinculación se inscribe en la teoría de cambio del programa y podría contribuir a solucionar el problema de política pública al que se dirige de dos formas generales. Por una parte, cuando se enfoca en los jóvenes becarios y ex becarios, apoyándolos para que encuentren mejores trabajos en los que utilicen los conocimientos y las habilidades que aprendieron a lo largo de los años que asistieron a la escuela acompañados por las transferencias monetarias del programa; es decir, como un mecanismo basado en información clave de los mercados de trabajo y capacitación adicional sobre asuntos prácticos para ayudar en la transición de la escuela al mundo del

trabajo. Por otro lado, cuando se dirige a los diferentes miembros de las familias beneficiarias, apoyándolos para que puedan acceder a mejores oportunidades productivas, laborales y financieras que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida en el presente; esto es, las acciones del componente de vinculación podrían ayudar a articular tanto los resultados de las actividades de largo plazo del programa (interrupción de la transmisión de la pobreza entre generaciones) como de corto plazo (mejorar el bienestar presente de las familias beneficiarias).

La creación del componente de vinculación puede entenderse como parte del proceso amplio de respuestas institucionales a las demandas del entorno contemporáneo que también está presente en otros países que implementan programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). La pregunta de cómo incluir elementos que relacionen la inversión en capacidades básicas de los beneficiarios con la vida productiva y laboral posterior al programa está en lugares como Perú (con el programa Haku Wiñay), Chile (Crece Contigo) o Colombia (Jóvenes en Acción), entre otros países de América Latina. La implementación de este componente está inscrita en este marco y se dirige a construir elementos que permitan constituirse en “puertas de salida” que “gradúen” de manera sostenida a los beneficiarios del programa; esto es, que les permita aprovechar las oportunidades que puedan brindar los mercados para salir de modo sostenido de la situación de pobreza.

En este contexto, es importante documentar y sistematizar en forma estructurada, comprehensiva y crítica cómo se construyó, implementó y qué resultados alcanzó el componente de vinculación de Prospera para identificar elementos clave que pudieron contribuir u obstaculizar el logro de sus objetivos. Se trata de sistematizar lo que se ha aprendido con el componente de vinculación para diseñar mejores intervenciones en el futuro. Esto es un ejercicio de análisis fundamental frente al cambio de administración federal de diciembre de 2018 en México, a fin de llevar a cabo de la manera más eficiente posible los ajustes que requiera el programa durante el nuevo gobierno y para emprender con bases sólidas otras iniciativas productivas y laborales dirigidas a este grupo de población; además de ser parte de un proceso de reflexión más amplio que puede contribuir a mejorar el diseño de los PTMC en otros lugares del mundo. Las preguntas generales que se busca responder con este capítulo son: ¿qué se hizo?, ¿qué funcionó y qué no funcionó?, ¿qué aprendimos? y ¿qué recomendamos?

El capítulo está estructurado en cuatro apartados, además de la introducción. En el primero se examina el diagnóstico que justificó la creación del componente de vinculación; en el segundo se describen las acciones en cada una de las inclusiones productiva, laboral, financiera y social, para lograrlo, se revisan documentos oficiales, evaluaciones y se recurre a entrevistas con servidores públicos de alto nivel; después, se identifican algunos factores que pudieron contribuir u obstaculizar a alcanzar el logro de las metas propuestas; y, finalmente, se presentan algunos logros y retos del componente, así como recomendaciones para mejorar una posible intervención de esta naturaleza en el futuro.

Este es uno de los primeros ejercicios de reflexión argumentada sobre el componente de vinculación de Prospera y las cuatro inclusiones que lo componen. Es deseable continuar con esta discusión, sobre todo enriquecerla con la opinión de los servidores públicos involucrados, de especialistas nacionales e internacionales, el sector social, así como de las nuevas autoridades responsables del programa.

EL DIAGNÓSTICO QUE JUSTIFICÓ EL COMPONENTE DE VINCULACIÓN

En esta sección se analiza el proceso de elaboración del diagnóstico de Prospera, en especial lo que corresponde al componente de vinculación. Con este fin, se examinan documentos institucionales que contienen elementos orientados a justificar el cambio de Oportunidades a Prospera.

El primer documento que pudo localizarse que esboza un diagnóstico sobre el componente de vinculación es una ficha informativa sobre inclusión productiva presentada días antes de la emisión del Decreto de creación de Prospera (Oportunidades, 2014). En esta ficha se delinearon, con los datos disponibles, algunos elementos de la propuesta de componente que permitieron sostener el argumento de que había indicios de la existencia de una demanda de servicios de programas de fomento productivo entre beneficiarios.

Después, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) elaboró el diagnóstico del programa (Sedesol, 2015). Se identificó que el problema que debía resolverse con el componente de vinculación era el acceso a otras dimensiones del bienestar distintas a la alimentación, salud y educación. La causa de la generación de ingresos insuficientes de los beneficiarios era la exclusión social, productiva, laboral y financiera. Esta se originaba en el desconocimiento de derechos y responsabilidades, lo que provocaba acceso limitado a programas de desarrollo económico y que, a su vez, obstaculizaba la generación de ingresos que les permitiera acceder a otros servicios, como los financieros o de apoyos productivos. Por otra parte, la exclusión se debía a la falta de información para la vinculación de la oferta y la demanda, lo que se reflejaba en la insuficiente oferta de empleos y en la disociación entre las capacidades que demandaba el mercado laboral con la que ofrecían las personas pobres.

En el árbol del problema la cadena causal de exclusión social, productiva, laboral y financiera tiene ocho causas.[363] En sentido estricto, al convertir el árbol de problema en uno de soluciones, las causas deberían transformarse en los medios que el programa realiza para lograr su propósito, pero parecería que esto no se hizo en todos los casos. Otra dificultad de la elaboración causal es que el diagnóstico que se presenta de las causas es ambiguo, pues muchos de los datos que se utilizan para construir el argumento causal se refieren a la población nacional y no a la población objetivo del programa. En este sentido,

[363] Escasa penetración de instituciones financieras; acceso limitado a los servicios financieros y al crédito productivo; acceso limitado a la atención integral por parte de los distintos programas de desarrollo social y económico; desconocimiento de derechos sociales y responsabilidades; limitadas economías de escala y de alcance de los pequeños productores; conocimientos y habilidades productivas inadecuadas; generación insuficiente de empleo, así como fallas de información para la vinculación de la oferta y demanda de empleo.

cabría preguntarse si la justificación de por qué se eligieron determinadas causas y sus correspondientes medios para el programa se justifica con esa argumentación.

Por otra parte, la revisión bibliográfica es sucinta y no alude a la población objetivo de Prospera; es una selección que podría dar pie a una intervención de política pública para cualquier grupo de población. A consecuencia de lo anterior, las conclusiones sobre la población pobre a las que se llega al final de la descripción de cada causa no se desprenden del análisis previo; parecen elaboraciones a modo. Estas dificultades, en conjunto, llevan a que los árboles de problema y objetivo tengan como causas y medios acciones que están fuera del alcance del programa.[364]

En la matriz de indicadores para resultados (MIR) que se elaboró con base en el diagnóstico de 2015 se incluyeron dos indicadores de vinculación.[365] Aun con las limitaciones del diagnóstico, estos indicadores parecen insuficientes para la problemática identificada y objetivos propuestos; en principio, porque solo se da cuenta de la inclusión financiera, y también porque se circunscribe la inclusión social a un único elemento que no necesariamente es el central de este rubro, así como porque no se incluyen elementos relacionados con la inclusión productiva y laboral.

Si bien el diagnóstico es el documento oficial que explica elementos de la teoría de cambio, se identifican el problema de política pública, el objetivo y los medios para enfrentarlo; hay otros textos solicitados por la Coordinación Nacional del Programa con elementos relevantes –basados en "evidencia internacional"– que lo enriquecieron. No es claro si su elaboración responde a las debilidades del diagnóstico o fue un esfuerzo paralelo; entre estos destaca la "Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera de Prospera Programa de Inclusión Social", que es producto de un taller técnico celebrado en agosto de 2015 en la Ciudad de México; en él participaron servidores públicos, especialistas nacionales e internacionales, así como funcionarios de organismos internacionales; además, contrataron a un especialista[366] para integrar un documento con el producto de la discusión (STEIA, 2015e; Rubalcava, 2015).

Sobre inclusión productiva, una primera parte del diagnóstico se circunscribió al ámbito rural. Se partió del supuesto de que los pobres rurales sí cuentan con potencial productivo. La evidencia internacional indica que las intervenciones más efectivas son las que combinan el desarrollo de proyectos productivos con componentes de inclusión financiera, asesoría técnica y desarrollo de habilidades no cognitivas, de acuerdo con el contexto territorial.

Otra intervención bien valorada es la de las transferencias monetarias que apoyan el desarrollo de proyectos productivos (*grants*); no obstante, una de las más vistosas es la de modelos de graduación tipo "BRAC" (Banerjee *et al.*, 2015), que consisten en un *grant*,

[364] Por ejemplo, incrementar la penetración de instituciones financieras, [generación de] economías de escala y de alcance de los pequeños productores o mayor generación de empleo.
[365] Porcentaje de titulares de familias con acceso a las acciones de inclusión financiera y el porcentaje de titulares con acceso a seguro de vida.
[366] Luis Rubalcava Peñafiel de la empresa consultora Spectron.

capacitación en habilidades para la vida, apoyo monetario temporal al consumo, acceso a cuentas de ahorro y servicios de salud. En América Latina hay ejemplos de programas de inclusión productiva que destacan la agricultura, el desarrollo territorial y la articulación con PTMC.[367] Tomándolos como referencia, las propuestas que pueden implementarse para la población pobre de México son programas de desarrollo territorial, programas que incluyan transferencias monetarias y fomento productivo, así como de desarrollo territorial que vinculen la demanda con la oferta pública y la generación de asesores profesionistas (Rubalcava, 2015).

En el ámbito urbano se han identificado tres tipos de restricciones principales: falta de capital humano y habilidades, financiamiento y acceso insuficientes a los mercados. Los pequeños propietarios no suelen saber cómo administrar un negocio por lo que cursos de capacitación vocacional, financiera y de negocios, acompañados con tutorías en las que puedan participar pequeños empresarios exitosos son acciones adecuadas. Los programas de promoción que vinculan a pequeños emprendedores con mercados y les dan acompañamiento técnico son otra posibilidad. Tal vez la opción mejor valorada sea una que combine capacitación empresarial, en aspectos contables y en habilidades blandas que se centre en la población con potencial productivo y que se acompañe con transferencias monetarias durante el periodo de capacitación. Una opción que se ha mostrado poco adecuada son los programas de capacitación acompañados de créditos. Otra dificultad es la identificación de la población pobre con potencial productivo (Rubalcava, 2015).

Sobre inclusión laboral, el diagnóstico fue que el principal obstáculo para tener empleos de calidad era la imposibilidad de la población pobre para generar sus propios ingresos mediante el uso de su trabajo en los mercados laborales. La evidencia internacional centrada en los trabajadores distingue programas exitosos en Estados Unidos y en América Latina a Jóvenes en Acción, de Colombia. Esta combina una capacitación en aula con otra en el puesto de trabajo (sin remuneración), cada una con tres meses de duración.[368]

En Estados Unidos se han implementado programas que buscan mejorar las habilidades de personas desfavorecidas que están fuera del sistema educativo. Job Training Partnership Act coordinaba servicios de empleo para personas con desventajas para acceder al mercado de trabajo formal y tuvo resultados positivos en el largo plazo; Workforce Investmen Act entregaba vales de capacitación para promover actividades de inversión en mano de obra y tuvo resultados en adultos, pero no en jóvenes; Job Corps se centró en jóvenes, a quienes enseñó durante un año a resolver diferentes desafíos; mostró retornos positivos, pero con un alto costo. En cuanto a los empleadores, hay programas de asistencia social de empleo laboral, evidencia sobre el efecto de créditos y subsidios a la

[367] Entre ellos están la Estrategia de Agricultura Familiar (Brasil) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile), que son intervenciones agrícolas; el Corredor Puno-Cusco (Perú) y Territorios de Identidad (Brasil) que apoyan el desarrollo territorial rural; Plano Brasil Sem Miséria e Inclusão Produtiva Rural (Brasil), Produciendo por mi Futuro (Colombia) y Haku Wiñay (Perú), que incluyen transferencias monetarias y acciones de fomento productivo. Oportunidades Rurales (Colombia), Sierra Sur (Perú) y Dom Helder Camara son proyectos de desarrollo territorial que conectan la demanda social con la oferta.

[368] Otras intervenciones con resultados interesantes son Chile Joven (Chile), Juventud y Empleo (República Dominicana) y Pro Joven (Perú).

nómina, así como prácticas de aprendizaje y pasantías. También hay programas de intermediación para la búsqueda de empleo.

En cuanto a la capacitación, las propuestas fueron combinar la educación técnica con la de habilidades no cognitivas, personalizar el acompañamiento, así como involucrar a los sectores de la economía en estas acciones. Sobre los programas de subsidio de nómina, se sugirió condicionar el acceso a esos servicios a cambio de la contratación de trabajadores capacitados y a la implementación de esquemas que eviten la estigmatización de los trabajadores contratados de esta manera. Sobre los programas de intermediación, las propuestas consistieron en verificar la idoneidad del trabajador para el puesto, además del monitoreo en tiempo real de los mercados de trabajo en los que podrían participar los beneficiarios (Rubalcava, 2015).

Respecto a inclusión financiera, el diagnóstico fue que las dificultades de la oferta para que la población pobre acceda a servicios son altos costos de transacción y de mantenimiento de las cuentas bancarias, así como las cuotas para usar los servicios, mientras que las de la demanda son la falta de confianza en los bancos, falta de información y conocimiento sobre servicios financieros, además de sesgos de comportamiento, como falta de solvencia para hacer depósitos (Rubalcava, 2015).

Algunas de las ideas sobre microcréditos que la revisión encontró en experiencias internacionales fueron que la población pobre usa el crédito como sustituto del ahorro; que el microcrédito no suele contribuir en el largo plazo al aumento de ingresos de personas en pobreza; esto solo funciona en individuos con habilidades de emprendimiento; y que es mejor combinar las acciones de capacitación para el emprendimiento con una transferencia monetaria con fines productivos (*grants* en vez de los microcréditos).

En cuanto a seguros, estos no suelen tener aceptación entre los pobres. Las cuentas de ahorro son usadas por quienes están en situación de pobreza cuando la comisión de apertura es cero o las comisiones modestas, y cuando se abre una cuenta, suele ser abandonada. Los esquemas de incentivos que fomentan el ahorro y funcionan son establecer metas de ahorro a plazos determinados con los cuentahabientes, recordar esos compromisos con mensajes de texto, y dar incentivos económicos para fomentar el ahorro. En cuanto a educación financiera, se documentó que tiene mayor efecto cuando la formación tradicional se combina con información sobre cómo hacer mejor uso de las cuentas bancarias (Rubalcava, 2015).

Las propuestas para incluir financieramente a la población pobre fueron establecer mecanismos de comunicación adecuados para ellos, procurar una operación con calidad de los servicios financieros y utilizar muchas estrategias personalizadas que aumenten la confianza en las instituciones. Sobre el ahorro, las acciones que habría que realizar son usar comisiones bajas y utilizar mecanismos modernos de incentivos para fomentarlo (mensajes de texto, por ejemplo). En cuanto al crédito, se podrían establecer montos de préstamo y esquemas de interés acordes con la población en pobreza que pudieran usarse tanto para la producción como para el consumo. Asimismo, es clave la educación financiera que otorgue información básica y elementos contables (Rubalcava, 2015). En este rubro no

se mencionan casos específicos de evidencia internacional. Por ley, la única dependencia que puede instrumentar las acciones de inclusión financiera es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).

En conclusión, puede señalarse que existieron importantes áreas de oportunidad en la elaboración del diagnóstico. La más visible es que en ninguno de los documentos consultados se toca el tema de la inclusión social. Otros elementos reflejan una posible descoordinación entre las instancias responsables de su integración y se traducen en que la caracterización del problema que el componente busca resolver da la impresión de ser ambigua (no siempre se cuantifica el problema y, cuando se hace, no se refiere a la población en pobreza, no se presenta una distribución geográfica actualizada de quienes presentan el problema ni su cambio en el tiempo), que la explicación paso a paso de cómo las actividades de cada componente contribuyen al propósito del programa no sean claras, que tampoco se haya identificado con claridad la mejor intervención para cada tipo de inclusión, quién es responsable de cada una de ellas ni las características de la coordinación específica con otros programas.

¿QUÉ SE HIZO? LAS ACCIONES DEL COMPONENTE DE VINCULACIÓN

En esta sección de describen las acciones de inclusión productiva, laboral, financiera y social emprendidas por Prospera en colaboración con distintas entidades de los gobiernos federal y locales, instancias privadas, así como organismos internacionales. Dar cuenta de las actividades realizadas entre 2014 y 2017 en el marco del componente de vinculación permite valorar adecuadamente el desempeño del componente, pero también es un reto por la variedad de proyectos que se planearon y por lo disímil de su alcance o “socios” involucrados; además, su planeación, documentación, visibilidad y disponibilidad de información fue distinta entre ellos: mientras que algunos proyectos fueron muy estructurados y documentados, otros parece que respondieron a la oportunidad del momento para acercar servicios adicionales a los beneficiarios sin permitir considerar un diseño de evaluación o necesitar un proceso de planeación; y otros tantos dan la impresión de ser procedimentales sin implicar una actividad sustantiva nueva. Por lo anterior, el detalle con el que a continuación se tratan los proyectos es dispar.

El órgano de gobierno: el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro

El órgano al interior del Comité Técnico de la Coordinación Nacional responsable de las acciones del componente de vinculación fue el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro (STEIA), que se creó en diciembre de 2014. En su diseño se destacó la participación de servidores públicos de alto nivel, con capacidad para tomar decisiones y poder de convocatoria. Estaba presidido por el titular de la Unidad de Productividad Económica (UPE) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y como secretaria técnica tenía a la coordinadora nacional de Prospera. Estaba integrado por representantes de Opciones Productivas de la Sedesol, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

y Financiera Nacional. Dos de sus objetivos eran analizar la coordinación con otros programas y acordar estrategias para que los beneficiarios del programa aprovecharan su oferta (STEIA, 2014; 2015b; Prospera, 2018).

El perfil de los asistentes a las primeras sesiones fue de alto nivel. Estuvieron el titular de la UPE, la coordinadora nacional de Prospera, una subsecretaria de la Sedatu, directores generales de la Sedesol, el Bansefi, la STPS, Instituto Nacional de Economía Social (INAES), CDI y la Semarnat, entre otros. En las sesiones de 2015 también estuvieron presentes como invitadas autoridades de alto nivel del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la secretaría técnica de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En las sesiones de 2017, los titulares comenzaron a rotar o a enviar suplentes.

Se acordó realizar cinco acciones durante 2015: modificar las reglas de operación de los programas productivos y laborales que formaban parte del subcomité para dar prioridad a los beneficiarios de Prospera;[369] agregar el folio de identificación de beneficiario de Prospera en sus registros administrativos; cruzar trimestralmente los padrones, apoyados en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales de la Secretaría de la Función Pública; incorporar dos indicadores a la MIR del programa;[370] y elaborar una propuesta de monitoreo y evaluación del componente.

En 2015 se presentó la cédula de información Prospera para conocer cuántos beneficiarios del programa eran apoyados por otros programas, así como el monto de esos beneficios (STEIA, 2015a). En el Programa Anual de Evaluación se estipuló que los programas deberían entregar información sobre su vinculación con Prospera y tendrían que coordinarse con la UPE-SHCP y el CONEVAL para participar en las evaluaciones. En la primera entrega de la cédula solo cuatro de los 17 programas tenían información[371] (SHCP-STEIA, 2015d). Al cerrar el año, no se logró incluir el folio de Prospera en los formatos de registro de los proyectos de los otros programas (STEIA, 2016a). Hasta 2017 se presentó el Sistema de Confronta (Siscon), que se utilizaría para el análisis de coincidencias entre los padrones de beneficiarios de los programas con el padrón de Prospera (STEIA, 2017b).

[369] La leyenda decía: “Se dará prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes de hogares beneficiarios de Prospera Programa de Inclusión Social y/o del Programa de Apoyo Alimentario, así como del programa piloto ‘Territorios Productivos’, de acuerdo con la suficiencia presupuestaria. Para este criterio, el Programa determinará los recursos para financiar los proyectos demandados por dichas estrategias y deberá, en su caso, asegurar el diseño, elaboración y acompañamiento de los proyectos hasta su consolidación. En los casos que sea necesario, para hacer efectivo el acceso en estos supuestos, el Programa expedirá convocatorias específicas que contenderán las acciones, recursos, metas, así como el procedimiento para el diseño, registro y operación del proyecto, el ejercicio de los recursos y la comprobación de su correcta aplicación. Cuando se trate de los integrantes de hogares beneficiarios de Prospera, el Programa solicitará el número de folio de la familia para fines de monitoreo y seguimiento” (STEIA, 2014: 7).
[370] “Número de integrantes de hogares del padrón de beneficiarios Prospera que reciben apoyos del programa productivo” y “Monto del apoyo recibido por integrantes del hogar del padrón de beneficiarios de Prospera”.
[371] Opciones Productivas (Sedesol), Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (CDI), Fomento a la Economía Social (Secretaría de Economía) y Fondo Nacional del Emprendedor (Secretaría de Economía).

Inclusión productiva

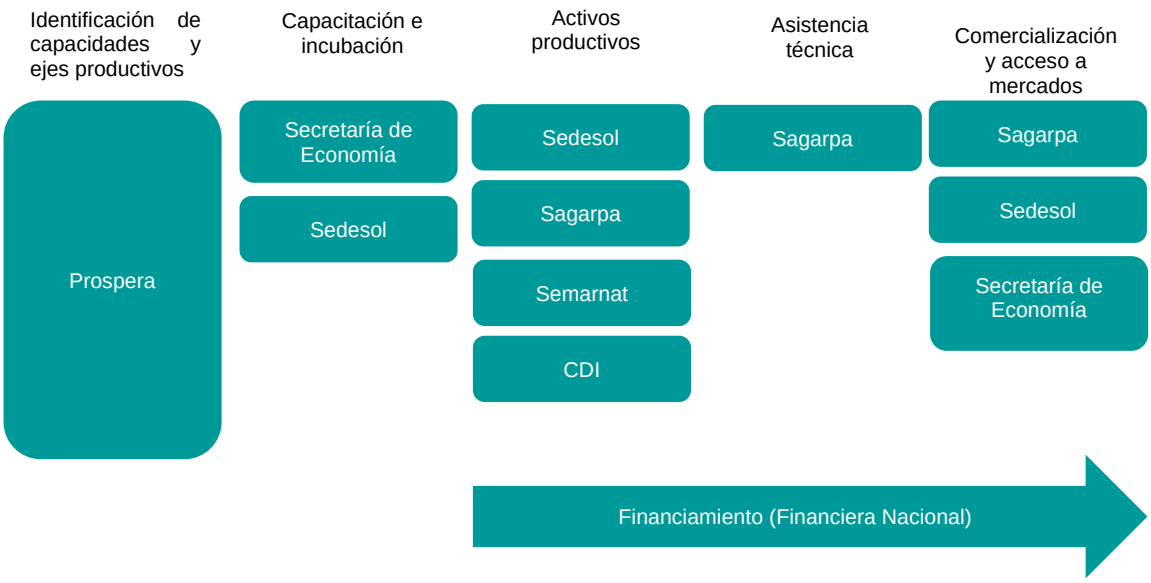
Los primeros antecedentes de acciones dirigidas a la inclusión productiva de las familias beneficiarias pueden ubicarse en esfuerzos de la Dirección General de Coordinación y Vinculación (DGCV) de Oportunidades. Al menos desde el segundo lustro de la década de 2000 se iniciaron esfuerzos de colaboración con gobiernos estatales (San Luis Potosí, Guanajuato) y entidades como el Instituto Mexicano del Seguro Social-Oportunidades. A pesar de ello, parece que no se retomaron los aprendizajes de esos proyectos en la construcción del componente de vinculación. Las principales acciones que se emprendieron se basaron en experiencias internacionales, algunas de las cuales se probaron por primera vez en México.

Debido a que la bibliografía especializada no siempre es contundente sobre qué tipo de proyecto de inclusión productiva es mejor, según qué condiciones ni cómo deben implementarse a nivel nacional, se decidió probar varias modalidades. Se llevaron a cabo dos proyectos de relevancia conceptual que resultaron exitosos en otros países, a fin de identificar qué tan viable podría ser implementarlos en México. El primero fue un piloto de tamaño intermedio (cinco entidades) que se basó en la experiencia del desarrollo territorial sistematizada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y se denominó Territorios Productivos; el segundo, De la Mano con Prospera, fue más delimitado (una localidad en dos entidades) y se basó en el modelo BRAC. Además, se llevaron a cabo otros proyectos más específicos y de tamaños disimiles que respondieron a otras dinámicas tanto operativas como de diseño.

Proceso de planeación

El proceso de inclusión productiva se presentó en el STEIA (2015e) (ver Figura 0-1) y las primeras acciones de inclusión productiva que se realizaron fueron de capacitación. En coordinación con la Universidad Autónoma Chapingo, se diseñó la “Estrategia de intervención institucional, focalización, diagnóstico, elaboración y puesta en marcha de proyectos productivos” para capacitar al personal de las delegaciones estatales de Prospera (Prospera, 2018).

Figura 0-1. El proceso de inclusión productiva



Fuente: Elaborado con base en información de STEIA (2015e).

Territorios productivos

Entre 2014 y 2017 se llevó a cabo el piloto Territorios Productivos. Se implementó en Puebla, Estado de México, Veracruz, Chiapas y Oaxaca. Consistió en dirigir la oferta de programas productivos a beneficiarios de Prospera, siguiendo una dimensión territorial. Se procuró que las intervenciones se ordenaran en torno a proyectos que podían hacer sinergia en las comunidades para propiciar el desarrollo regional; es decir, buscaba apoyar no solo proyectos pequeños y aislados, sino a los que pudieran detonar el desarrollo de microrregiones.

El diseño fue elaborado por expertos en desarrollo rural, el campo y desigualdad,[372] con la dirección del RIMISP. Su propuesta se basa en amplia evidencia académica que recupera experiencias de otros países. La interlocución del RIMISP con el gobierno federal comenzó antes de la transformación de Oportunidades en Prospera. Berdegué, funcionario del RIMISP, se acercó al entonces secretario de Hacienda y Crédito Público para presentarle una propuesta de proyecto de desarrollo territorial que podía inscribirse en la línea de la Estrategia de Democratización de la Productividad.[373] Por sus características centradas en lo rural y el apoyo a proyectos productivos, en un inicio, se consideró que fuera la Sagarpa la que tomara el piloto, pero al final se optó por Oportunidades.

Cuando el programa cambió a Prospera, ya se había presentado la propuesta al interior de distintas instancias gubernamentales, su traducción operativa y también elegido los lugares

[372] Entre ellos estaban Julio Berdegué, Gustavo Gordillo, Héctor Robles, John Scott y Antonio Yúnez.
[373] Esto fue relatado por interlocutores con quienes se sostuvieron entrevistas. La situación también es esbozada en Lexia, 2016a, pp. 4- 14.

donde se llevaría a cabo. Su operación en campo inició en el primer semestre de 2014. No fue sino hasta la tercera sesión de 2015 del STEIA cuando se informó que se había firmado un acuerdo de colaboración entre el RIMISP y Prospera. Al menos, hasta ese momento todas las actividades emprendidas por Territorios Productivos aún eran dirigidas y llevaban la identificación del RIMISP, sin vínculo jerárquico con Prospera, pero sí con el apoyo de operadores locales del programa (STEIA, 2016c; Lexia, 2016a). De acuerdo con personas con quienes se sostuvo entrevistas sobre el tema, los recursos que ejerció durante 2014 y 2015 provenían de la SHCP a través del Comité Nacional de Productividad.

La Coordinación Nacional del programa contrató a Xóchitl Ramírez, especialista en desarrollo sustentable con experiencia como servidora pública, para coordinar el proyecto, fue apoyada por un subdirector y cinco coordinadores estatales. En el segundo semestre de 2016 cambió la responsable del proyecto y ocurrió un proceso de reorganización operativa interna que incluyó la elaboración de una nueva metodología de trabajo, así como una planeación y programación operativa distinta. El nuevo responsable fue Ramiro Ornelas, quien antes se había desempeñado como director general de Atención y Operación en la Coordinación Nacional del programa y fue quien coordinó la primera gran expansión de Oportunidades (STEIA, 2016c 2016d).

Durante el primer trimestre de 2015 se seleccionó, contrató y capacitó al personal que implementaría el piloto. Después se identificó a la población objetivo y comenzaron a elaborarse diagnósticos y planes comunitarios de desarrollo. Participaron siete mil familias con quienes se elaboraron 77 perfiles de proyectos tanto de autoabasto familiar como proyectos vinculados a la ovino-cultura, turismo producción de pan y artesanías, entre otros. En el segundo semestre del año se recibieron las solicitudes de apoyo por parte de los beneficiarios (STEIA, 2015d; Lexia, 2016a).

El Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) proporcionó asistencia técnica, capacitación a promotores y acompañamiento para la elaboración de expedientes; autorizó el 100% de los proyectos aprobados. Opciones Productivas asignó el 60% de sus proyectos aprobados a beneficiarios de Prospera. El 80% del presupuesto de Ingreso Productivo de una de las subsecretarías de la Sedesol se destinó al piloto. Se aprobaron cuatro mil huertos de STEVIA y el otorgamiento de entre 10,000 y 15,000 pesos a las mujeres que antes recibían 1,800 pesos para proyectos de huertos. Se capacitó a promotores de Territorios Productivos y se publicó una convocatoria específica en septiembre (STEIA, 2015a; 2015d).

El Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA) y Promete proporcionaron el padrón de técnicos para la elaboración de expedientes, el catálogo de ejes productivos elegibles y la revisión de padrones solicitantes para evitar duplicaciones. La Sedatu acompañó la elaboración de expedientes, el catálogo de ejes productivos elegibles y la revisión de padrones para evitar duplicidades. Opciones Productivas emitió una convocatoria focalizada en la que solo participaron beneficiarios de Territorios Productivos; se registraron alrededor de 250 proyectos por 30 millones de pesos.

El INAES también hizo lo propio con una convocatoria específica (STEIA, 2015d, 2015e). Al finalizar 2015, el FAPPA, Promete, programas de la Sedatu, el Fonart, el INAES y Opciones Productivas habían recibido propuestas de apoyo a proyectos por parte de la población beneficiaria del programa, pero la Sedatu no dictaminó ningún proyecto; ni el FAPPA ni Promete autorizaron recursos; el Fonart y el INAES no los ejecutaron. Opciones Productivas se encontraba en proceso de entregar recursos por 24 millones de pesos, pero aún no lo había hecho (STEIA, 2015e).

En 2016 se continuó con la selección de proyectos, se capacitó a equipos en diferentes talleres y se integró a los proyectos locales en planes territoriales. Sin embargo, a finales del año ocurrió un recorte presupuestario en el que diferentes dependencias tuvieron que cancelar convocatorias específicas por carecer de recursos para cubrir las ministraciones de proyectos incluso ya aprobados (STEIA, 2015d; Lexia, 2016a). Al final del año se apoyaron 242 proyectos en los que participaban 1,636 familias beneficiarias, quienes recibieron 32.2 millones de pesos (STEIA, 2017a).

El balance fue que Territorios Productivos tuvo un diseño muy bueno, pero operó con numerosas dificultades en el ámbito local y otras tantas áreas de oportunidad en su esquema de coordinación interinstitucional, su capacidad para ejecutar acuerdos y ser evaluado. Desde 2015 se identificó, por ejemplo, que el tiempo para la elaboración de expedientes era limitado, que se había generado desconfianza en los beneficiarios por experiencias negativas de rechazo de sus iniciativas en las ventanillas institucionales, que una parte importante de los beneficiarios quedaban excluidos de las convocatorias porque carecían de recursos para hacer las aportaciones que les solicitaban, que no había suficientes técnicos certificados en todas las localidades para elaborar expedientes, que la oferta institucional no alcanzaba a todos los municipios (había una porción que dependía exclusivamente de la Sedatu y la Sagarpa, y estas dependencias no apoyaron a los beneficiarios del programa), y que había incertidumbre sobre las convocatorias específicas porque se habían reasignado convocatorias que deberían ser para población Prospera sin una justificación técnica.

Por otro lado, el inicio del proyecto coincidió con la veda electoral en Veracruz, por lo que ahí no se pudo trabajar desde el principio (STEIA, 2015d). Hacia el final de la implementación se identificó que una parte de las participantes eran reacias a invertir el esfuerzo que demandaba echar a andar un proyecto, que había debilidad en el “tejido organizacional” de los territorios, y que no se logró subsanar carencias metodológicas indispensables para su adecuada operación; por ejemplo, mejorar la identificación de los participantes de los proyectos, fortalecer la organización territorial, consolidar una metodología para la integración de planes de negocios de los proyectos territoriales y mejorar aún más la capacidad operativa (STEIA, 2017a, 2017b).

Por otro lado, no se logró disponer de un presupuesto interinstitucional para apoyar a los beneficiarios de Prospera que tenían proyectos viables ni articular la oferta dispersa de bienes y servicios. La oferta institucional existente en la que Territorios Productivos se apoyó no pudo cambiar la inercia burocrática. Aunque formalmente hubo programas que

acordaron focalizar en la población Prospera, en los hechos pocos apoyaron a los beneficiarios y, entre quienes lo hicieron, se presentaron numerosos contratiempos; por ejemplo, no se garantizó el acceso al mercado de los productos de los beneficiarios, a pesar de que existían mecanismos para hacerlo; es decir, un factor que obstaculizó el éxito es que la coordinación interinstitucional falló. Por otro lado, hay prácticas locales que no pudieron modificarse y que minaron el interés de los beneficiarios; entre ellas están la ineficiencia burocrática en las ventanillas locales y posibles prácticas de corrupción de gestores.

Proyecto de Inclusión Productiva Rural

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) hizo un préstamo en diciembre de 2016 para apoyar la estrategia de inclusión productiva. Los recursos se utilizaron para implementar el Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO). El FIDA aprobó un proyecto con presupuesto de 19.5 millones de dólares en noviembre de 2015, que incluía una donación de 500,000 dólares. El proyecto tuvo como objetivo ampliar la escala de Territorios Productivos promoviendo el acceso de los beneficiarios de Prospera a programas productivos. La duración prevista fue hasta 2019, con participación de 12,800 hogares de 26 municipios rurales de Guerrero, Hidalgo y Zacatecas.

Se implementó una metodología con trabajadores rurales que buscaba que aumentaran sus activos y capacidades organizativas a fin de contribuir a que mejoraran el acceso a mercados. Tenía un componente que buscaba difundir la oferta de programas productivos y apoyar con asistencia técnica a beneficiarios de Prospera para que pudieran participar en ellos. Otro componente buscaba mejorar las capacidades de los servidores públicos locales del programa. Una intervención transversal buscaba promover el acceso de las beneficiarias a servicios de inclusión financiera y estimularlas a que usaran una parte de los apoyos para proyectos productivos (STEIA, 2015e).

En su primera etapa se aplicaron 7,547 cuestionarios de identificación del potencial emprendedor; 5,866 diagnósticos participativos a interesados; se identificaron a 5,035 titulares de Prospera que participaron en las tareas de promoción; y se formaron grupos de trabajo para emprender proyectos que serían vinculados a programas productivos (Prospera, 2018). En 2017 apoyó con la integración de 685 proyectos, de los cuales se registraron 350 y se autorizaron 29 (Prospera, 2018). No se identificaron evaluaciones del PROINPRO.

Durante los primeros años se experimentaron retrasos en la ejecución de recursos por dificultades institucionales, técnicas y administrativas. Ante esto, Prospera manifestó al FIDA, en diciembre de 2017, su intención de cancelarlo de manera anticipada debido al poco avance logrado (el 17.4% de ejecución financiera). En junio de 2018 se solicitó oficialmente al FIDA la cancelación del saldo restante del préstamo (EUR$4,572,712.04 de un total de EUR$5,870,000), así como la totalidad del componente de la donación (500,000 dólares). La solicitud fue aprobada con fecha de efectividad del 11 de julio de 2018.

De la Mano con Prospera

El proyecto piloto De la Mano con Prospera consistió en la implementación del modelo de graduación BRAC. Este tipo de proyecto se implementó antes en países como Bangladesh e India con resultados en aumentos de ingreso y consumo un año después de la intervención, mejoras en la productividad, activos del hogar, salud física y mental, así como posición de la mujer.

Comenzó en septiembre de 2016 y concluyó en agosto de 2018. Se llevó a cabo en Coyuca de Benítez, Guerrero, y en Amealco de Bonfil, Querétaro, con participación de 400 hogares. Se financió con recursos del programa y apoyo técnico de Fundación Capital. Por su tamaño, la operación fue sencilla (al menos, en comparación con los otros pilotos). Su implementación permitió tener elementos para valorar la viabilidad de desarrollar los proyectos BRAC en México; en este sentido, cumplió su objetivo. Para expandirlo, es necesario cambiar las condiciones de entrada: asignar presupuesto adicional y contratar personal específico (Rubalcava, 2018).

Otras experiencias

Las acciones de colaboración con el INAES son uno de los casos que fueron reconocidos por las personas a quienes se entrevistó como colaboración exitosa, porque concentró una parte de sus apoyos en beneficiarios del programa. En el 2015 se cruzó su padrón con el de Prospera, y encontraron que los beneficiarios del programa sí estaban incluidos en sus convocatorias previas. Sabiendo esto, publicaron una convocatoria específica en agosto de ese año en la que se autorizaron 213 proyectos (STEIA, 2015c, 2015d). Sin embargo, por cuestiones presupuestarias, no fue posible emitir el apoyo monetario sino hasta 2016, debido a que en 2015 el INAES tuvo un recorte presupuestario que comprometió proyectos que ya estaban aprobados (STEIA, 2015e).

En 2016 se emitió otra convocatoria para Prospera, en la que se registraron 750 proyectos (STEIA, 2016b) y otra a través del proyecto INAES-Integra (STEIA, 2016d). En 2017, el INAES canceló una convocatoria específica para beneficiarios de Prospera en la que se habían comprometido 53 millones de pesos y para la cual servidores públicos del programa ya habían identificado 505 proyectos (2,764 familias) que eran candidatos para recibir dicho apoyo; el motivo fue que no contaban con el presupuesto comprometido (STEIA, 2017c). En opinión de uno de los servidores públicos a quien se entrevistó, lo que distinguió a la colaboración con el INAES, y que contribuyó a que –a pesar de las dificultades– fuera calificada como exitosa, fue que hubo voluntad y compromiso personal por parte de los funcionarios involucrados. También se puso en marcha el proyecto Escala con Oportunidades, entre 2014 y 2015, en colaboración con el Laboratorio de Cohesión Social México-Unión Europea. Consistió en acciones de difusión y capacitación a becarios de último grado de educación media superior (EMS), a fin de fomentar el acceso a los apoyos del Proyecto Escala del INAES.

En 2015, Opciones Productivas emitió una convocatoria en la que participaron beneficiarios del programa. Se registraron alrededor de 900 proyectos con un monto de 100 millones de pesos (STEIA, 2015c). Este mismo año, en convenio con Fundación ProEmpleo, se llevó a cabo una capacitación empresarial para el inicio o fortalecimiento de proyectos productivos

(STEIA, 2015e). En 2016 este programa fue fusionado con el del INAES para dar pie al Programa de Fomento a la Economía Social.

En la tercera sesión ordinaria de 2015 del STEIA, el Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) presentó su propuesta de estrategias para apoyar a jóvenes ex becarios de Prospera, becarios de EMS y educación superior mayores de 18 años, residentes en áreas urbanas, para desarrollar vocaciones emprendedoras. La primera parte de la estrategia fue el registro en la Red de Apoyo al Emprendedor, en la que podían realizar un "test diagnóstico emprendedor" para identificar si las actividades que les gustaría llevar a cabo eran viables. La segunda estrategia era el "Campamento del emprendedor", en la cual un consultor podía asesorarlos para generar un modelo de negocio. La siguiente estrategia consistía en un proceso de incubación en línea que trataba de impulsar los proyectos que podrían ligarse con empresas, además de otorgarles un subsidio (STEIA, 2015c).

El Inadem consideró que podrían ajustarse otras convocatorias correspondientes a proyectos con sectores estratégicos que beneficiaran a mujeres para que tuvieran un perfil dirigido a las familias Prospera, pero eso no ocurrió (STEIA, 2015c). En 2016, planearon el piloto Jóvenes Emprendedores Prosperando en Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Michoacán y Oaxaca. Buscaba impulsar a los jóvenes beneficiarios a desarrollar proyectos (STEIA 2106b). El proyecto concluyó en los primeros meses de 2017 con un ejercicio de 23.3 millones de pesos en 425 proyecto de 495 jóvenes (STEIA, 2017b; Presidencia, 2017; Prospera, 2018). En opinión de las personas con quien se conversó, las acciones con el Inadem son un ejemplo de las dificultades que enfrentó la coordinación interinstitucional del componente de vinculación. Aunque el Inadem entrega servicios que son de interés para beneficiarios de Prospera que quieren iniciar un proyecto, elementos básicos como sus criterios de elegibilidad y población objetivo los excluyen casi por diseño. El nivel de habilidades que deben tener para postular a convocatorias y la organización previa que exigen apuntan a un grupo de población diferente. Las dificultades para ajustar la normativa y la poca disposición de actores involucrados fueron señaladas como elementos que no contribuyeron a que la vinculación con esta entidad pueda reconocerse como exitosa.

En 2016 se apoyó un proyecto comunitario de huertos de traspatio a través del Programa de Productividad Rural, por casi 3.4 millones de pesos, que benefició a 421 familias beneficiarias (STEIA, 2016c). La vinculación con la Sagarpa es reconocida como otro de los casos de los que se tenían muchas expectativas y no se concretaron. Los factores que tienen que ver con esto son la falta de mecanismos formales adecuados que propiciaran la coordinación interinstitucional; los criterios normativos no necesariamente coincidentes entre entidades; el diseño de programas para otro grupo de población; y la falta de voluntad para lograr acuerdos de colaboración, entre otros.

Con la Semarnat se lanzó una primera convocatoria focalizada en 2016 a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, que aprobó 126 proyectos de 205, que fueron apoyados por un monto total de 15.5 millones de pesos. Los beneficiarios residían en Campeche, Chiapas,

Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz (STEIA, 2016c). Una segunda convocatoria recibió propuestas de Campeche, Chiapas, Guerrero y Puebla (STEIA, 2016d).

La CDI publicó una convocatoria específica para ejes productivos con familias Prospera, pero no se informó de sus resultados (STEIA, 2015c). En 2015 se recibió apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para utilizar la metodología "IDEQ",[374] a fin de impulsar el desarrollo productivo y la elevación de los niveles de bienestar de productoras de bajos ingresos. Se constituyó la Sociedad de la Persona Moral denominada IDEQ Puebla, Tehuacán y Juan N. Méndez, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada de Capital Variable. Se organizaron talleres para elaborar artesanías, impartidos por la Escuela de Artesanías del Instituto Nacional de Bellas Artes y por el Instituto de Capacitación para el Trabajo de Hidalgo (Prospera, 2018).

En las entidades, en 2015 se inició el proyecto Política de Fomento a la Gastronomía Nacional en Sonora. Buscaba coordinar 20 dependencias para aprovechar la oferta de recursos disponibles en el estado (STEIA, 2016a). No se tienen documentados sus resultados en la información consultada. En 2016 se echó a andar el proyecto Modelo de Acompañamiento Productivo "Guaymas Emprende", en coordinación con el INAES y la CDI. Consistió en acompañamiento, apoyo y financiamiento a proyectos innovadores de emprendimiento desde su concepción hasta la comercialización de sus productos (STEIA, 2016a). El resultado fue el apoyo a dos proyectos de siembra de tomate con casa sombra por un monto de 1.5 millones de pesos (STEIA, 2017a).

Balance

Algunos de los resultados agregados de la inclusión productiva fueron esfuerzos de vinculación de entre 14 y 17 programas (ver cuadro 0-1), apoyo a 1,524 proyectos y 12,591 beneficiarios por un monto total de 201.8 millones de pesos en 2015 (STEIA, 2016b). En 2016 se benefició a 2,194 proyectos por un monto total de 157.6 millones de pesos (Presidencia, 2017).[375] Para el cierre de 2017 se registraron 7,788 proyectos con un monto acumulado de 250 millones de pesos, de los cuales habían sido apoyados 4,446 por un monto de 37.5 millones de pesos, que favorecieron a 5,279 familias (Prospera, 2018).

Cuadro 0-1. Programas con proyectos productivos y generación de ingresos, 2015- 2017

Dependencia	Programa	2015	2016	2017
Sagarpa	Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	✔		
	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	✔		
	Productividad y Competitividad Agroalimentaria	✔		
	Integral de Desarrollo Rural	✔		

[374] Sobre IDEQ puede consultarse: http://www.oit.org/mexico/areas-de-cooperaci%C3%B3n/WCMS_209578/lang--es/index.htm

[375] Estos datos son ligeramente distintos a los que pueden encontrarse en otras fuentes. De acuerdo con otro documento institucional, al cierre de 2016 se brindó acompañamiento a familias beneficiarias de Prospera a los 17 programas de fomento productivo y generación de ingresos, lo que permitió el registro de 2,810 proyectos con un monto de 411.2 millones de pesos, de los cuales se apoyaron 2,194 proyectos productivos con un monto acumulado de 285.5 millones de pesos, que beneficiaron, así, a 11,900 familias (Prospera, 2018).

Dependencia	Programa	2015	2016	2017
	Fomento a la Agricultura	✔		
	Productividad Rural		✔	
	Apoyos a Pequeños Productores		✔	
	Apoyos a Pequeños Productores			✔
SE	Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales	✔	✔	✔
	Fomento a la Economía Social	✔		
	Fondo Nacional del Emprendedor	✔	✔	✔
	Nacional de Fomento al Microempresario	✔		
SEDATU	Apoyos a Jóvenes Emprendedores Agrarios	✔		
Sedesol	Opciones Productivas	✔		
	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	✔	✔	✔
	Fomento a la Economía Social		✔	✔
CDI	Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	✔	✔	✔
Financiera Nacional	Para la Constitución de Garantías Líquidas	✔		✔
	Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	✔	✔	✔
	Para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito	✔		✔
	Pequeño Productor y Sector Primario		✔	
	Financiamiento a la Población Indígena		✔	
	Financiamiento para la Renovación de Cafetales		✔	
	Mezcla de Recursos		✔	
	Capacitación para Productores e Intermediarios Financieros Rurales		✔	✔
SEMARNAT	Conservación para el Desarrollo Sostenible		✔	✔
	Nacional Forestal		✔	✔
	Fomento a la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre		✔	✔
STPS *	Apoyo al Empleo	✔	✔	✔
Total		**17**	**17**	**14**

Fuente: Elaborado con base en información de STEIA (2015d, 2015e, 2017a).
*El Programa de Apoyo al Empleo de la STPS se refiere a inclusión laboral.

Desde 2015 se reconocieron algunos problemas que se presentaban en la implementación de los proyectos; entre ellos, miembros del STEIA señalaron que los programas de apoyos estaban dispersos entre dependencias, que no existía evidencia de que los apoyos que entregaban contribuyeran a superar la pobreza, así como que se promovían actividades de manera similar en todo el país sin considerar diferencias regionales (STEIA, 2015d). En diversas sesiones del STEIA se reconoció que el cruce de padrones entre programas estaba convirtiéndose en una explicación procedimental para justificar que estaban realizando acciones de inclusión, pero que eso no acercaba nuevos bienes o servicios a la población beneficiaria.[376]

En 2017 se planeó elaborar un modelo integral de inclusión productiva de Prospera (MIIP), con la intención de sistematizar los aprendizajes de las diferentes experiencias (STEIA, 2017c; Prospera, 2018). El MIIP formula tres principios y factores estratégicos. Los principios son integralidad, flexibilidad y gradualidad; los factores son oferta pública integral,

[376] Por ejemplo, en la sexta sesión ordinaria la coordinadora nacional del programa invitó a los otros programas a "visualizar a Prospera más allá del cruce de padrones, indicando que el Programa Piloto Territorios Productivos es una estrategia diferente de coordinación y vinculación, que tiene como fin acercar a las familias más pobres del país a la productividad. complementando la participación de la Secretaria Técnica, el presidente expresó que el esquema de articulación busca trabajar de manera coordinada y no mediante un cruce de padrones, para buscar acciones integrales que apoyen los proyectos" (SHCP-STEIA, 2015e).

estructura especializada y posicionamiento en agenda pública. Asimismo, plantea tres componentes: desarrollo de capacidades y habilidades, fomento organizativo y participación social, así como implementación de iniciativas de desarrollo territorial, que lleven a la ejecución de proyectos estratégicos. Este modelo estaba programado para implementarse en su fase piloto en el segundo semestre de 2018.

Inclusión laboral

Las acciones de inclusión laboral se centraron en acuerdos con la STPS. Se buscó hacerlos más eficientes con la participación de otras instancias, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), pero no siempre se logró.

Servicio Nacional de Empleo

Se desarrolló un modelo para brindar servicios, apoyos económicos o en especie, así como capacitación y autoempleo en coordinación con el Servicio Nacional de Empleo (SNE) de la STPS. En 2015 se realizaron dos pilotos en 13 entidades con este propósito. A finales de ese año, comenzó a replicarse el modelo en todo el país con la participación de Bécate y bolsas de trabajo de la STPS (la vinculación con Bécate ya existía desde 2014). Se logró que 1,872 jóvenes egresados de EMS se vincularan al SNE, 2,849 a la Bolsa de Trabajo y cerca de 300 egresados de EMS a Bécate, donde se impartieron los cursos de auxiliar administrativo (STEIA, 2015e, 2016a, 2016b; Prospera, 2018).[377]

En 2016 se modificó el sistema de registro del Portal del Empleo para solicitar a los postulantes que, en caso de serlo, ingresaran su folio de identificación de Prospera (STEIA, 2016b). Al final del año, habían acudido a la Bolsa de Trabajo 873 beneficiarios, mientras 4,027 se habían registrado en el Portal del Empleo y 412 buscaron apoyo en Bécate (STEIA, 2016c, 2017a).[378] Los datos más recientes que se dispusieron para este capítulo indicaban que, al tercer bimestre de 2017, se había vinculado a 327 jóvenes a la Bolsa de Trabajo, 964 al Portal del Empleo y 394 a Bécate. No se reportaron datos de beneficiarios que consiguieron un empleo.

Piloto con STPS y SEP

Este piloto buscaba vincular estudiantes de EMS al mercado laboral a través de orientadores vocacionales que informaban a los beneficiarios de Prospera sobre la oferta del SNE. Se intentó que participara la SEP en la parte operativa, aprovechando la presencia de los orientadores vocacionales en las escuelas para que ellos crearan canales de información entre los beneficiarios y el SNE. Uno de los planes era que impartieran cursos de capacitación laboral con duración de tres meses; sin embargo, estas acciones no se hicieron de manera extendida y articulada. La población que se tenía prevista era urbana.

[377] Los datos de jóvenes egresados de EMS vinculados al SNE no son consistentes entre 2016a (1,939) y 2016b (1,872); en el cuerpo del documento se reportan los últimos.
[378] Estos datos no coinciden con otros documentos oficiales que se consultaron. En Prospera (2018) se indica que, al cierre de 2016, “los resultados fueron 420 beneficiarios de Prospera que recibieron apoyo del Subprograma Bécate, 2,194 registros en Bolsa de Trabajo y 3,881 en Portal de Empleo”.

Se intentó firmar un convenio con el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica para brindar capacitación a quienes dejaran de estudiar (STEIA, 2016b).

SEP-Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo

Se buscó la posibilidad de establecer acuerdos con la SEP-Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo para que, a través de los centros de enseñanza técnica industrial, se impartieran cursos de capacitación laboral con duración de tres meses. Sin embargo, la iniciativa no prosperó.

Instituto Mexicano de la Juventud

En 2016 se presentó en el STEIA la Alianza Estratégica por el Trabajo y el Empleo para Jóvenes con la participación del Instituto Mexicano de la Juventud, la STPS y la OIT para identificar oportunidades de coordinación, pero no se tomó ningún acuerdo al respecto (STEIA, 2016c).

Zonas Económicas Especiales

En 2017 se planeó una intervención para que los jóvenes de Prospera accedieran a un empleo en sectores de alta productividad que las zonas económicas especiales generarían en regiones rezagadas del país (STEIA, 2017a). No se encontró evidencia de que esta iniciativa fructificara.

Banco Mundial

En 2017 inició el proyecto México: Inclusión Laboral para Jóvenes, que es una colaboración entre el Banco Mundial, el SNE, la SHCP, la SEP y Prospera. El objetivo era apoyar a jóvenes recién egresados de EMS en su transición de la escuela a un empleo formal en sectores económicos estratégicos, así como apoyar la vinculación de oferta y demanda laboral a través de la reducción de costos de búsqueda y rotación de personal.

En 2018, el proyecto estaba en etapa piloto en San Luis Potosí y buscaba entregar un paquete integral de actividades a los jóvenes beneficiarios. Las actividades que se estaban implementando eran:

- Un taller de información laboral impartido por el SNE en planteles de EMS con el objetivo de guiar a los jóvenes en su decisión sobre continuar sus estudios superiores o ingresar al mercado laboral, así como asistir su transición de la escuela al trabajo informándoles sobre el proceso de búsqueda de empleo, los tipos de empleo a los que pueden acceder en su región, y los beneficios de un empleo formal.
- Ferias de empleo organizadas por el SNE, en las cuales los asistentes recibían atención personalizada de las empresas participantes, que ofrecían vacantes de empleo adecuadas para la población objetivo.
- Incentivo al empleo formal, que, en colaboración con el SNE y el gobierno de San Luis Potosí, entregaba un incentivo monetario para promover el acceso y la permanencia en un empleo formal de jóvenes objetivo; el incentivo se entregaba de

manera mensual durante seis meses siempre y cuando el joven tuviera un empleo formal, su salario de entrada fuera menor de 2.5 salarios mínimos y demostrara que se encontraba trabajando en la misma empresa en donde se registró.[379]

- Un taller de habilidades socioemocionales dentro de la empresa, cuyo objetivo era fomentar la retención de empleados principiantes.

Empresas privadas

También en 2017 se tomó la determinación de vincular de manera directa a los beneficiarios con empresas privadas a través de las delegaciones estatales. Se logró que 21 beneficiarias en Puebla y 82 con Grupo GUSI en San Luis Potosí obtuvieran un empleo. Con la empresa SOFTTEK, en Nuevo León, se impartió una capacitación a siete jóvenes becarios de EMS en programación para el diseño de páginas web; este curso tuvo una duración de cinco meses.

Balance

El alcance de las acciones de inclusión laboral fue más modesto que el de la inclusión productiva. Para dimensionar mejor los números presentados, podría considerarse que el número de becas de EMS otorgadas por el programa en el ciclo escolar 2015-2016 fue de 1.3 millones. En este ámbito, fundamentalmente, se dependió de los acuerdos de colaboración con la STPS, pues no se logró establecer convenios con otras instancias institucionales clave. De manera importante, desataca las dificultades para establecer un acuerdo de colaboración eficiente con uno de los socios del programa: la SEP. Ninguno de los proyectos planeados con esta secretaría prosperó. En contraste con la inclusión productiva, en este caso ocurrió una participación menor de organismos internacionales que apoyaran con recursos económicos (la excepción fue el Banco Mundial).

Inclusión financiera

El Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF) fue el principal instrumento de política pública mediante el cual se implementaron las acciones de inclusión financiera entre la población beneficiaria de Prospera. Se creó en 2014 en el contexto de la reforma financiera emprendida por la administración federal 2013-2018. Su objetivo más amplio fue incluir a la población de menores recursos a los servicios financieros formales; además, entre sus objetivos específicos estaban generar una cultura financiera que permitiera a los beneficiarios tener una mejor planeación, evitar el sobreendeudamiento y protegerse por sí mismos ante crisis económicas; aumentar el uso de productos y servicios financieros formales; generar mayor confianza en las instituciones financieras formales; e incrementar los activos de los hogares. El PROIIF fue operado por el Bansefi, pues este es la entidad del gobierno federal responsable de la banca de desarrollo del país (Villarreal, 2016).

[379] Esta actividad cuenta con una evaluación de impacto, por lo que será asignado aleatoriamente para recibir este apoyo un grupo de jóvenes buscadores de empleo y egresados de alguna escuela donde se haya impartido el taller de información laboral.

Los componentes del PROIIF son educación financiera, ahorro, seguro de vida o discapacidad, crédito y un paquete con beneficios adicionales. El primer paso para lograrlo fue la "bancarización" o "tarjetización" de los beneficiarios. Su población objetivo fueron los hogares Prospera.

Antecedentes

El PROIIF no es la primera experiencia dirigida a la inclusión financiera de la población beneficiaria; ya existían antecedentes de acciones de inclusión financiera (ver cuadro 0-2).

Cuadro 0-2. Antecedentes de inclusión financiera

Año	Actor	Antecedente
2000	Telecomm	Entrega directa en efectivo con planillas de etiquetas de seguridad
	Bansefi	Inicia el uso de tarjetas bancarias y cuentas de ahorro
2001	Bancomer	Acuerdo con Bancomer para áreas urbanas. Se desarrolló un esquema de reciprocidad: Bancomer no cobraba comisiones y entregaba las tarjetas sin costo a cambio de los días que los recursos permanecían en sus cuentas
2003	Inverlat/ Paga Todo	Piloto de cinco bimestres. Se dieron monederos electrónicos a beneficiarios. No continuó porque no se logró que Inverlat estabilizara los procesos de conciliación
2004	Bansefi	Cuentas de ahorro Bansefi con retiro en sucursal
2006	Bancomer	Bancomer dejó de participar por la falta de control que tenían sobre las tarjetas: se hacían depósitos ciegos y no siempre había control sobre los medios entregados. Bancomer entregaba las tarjetas en sobre cerrado con el NIP adentro; eso era riesgoso porque se podía hacer mal uso de las transferencias
2008	Coordinación Nacional del programa	Uso de terminales punto de venta biométricas para guardar huellas digitales de las beneficiarias
	Telecomm Banorte Banamex	Piloto con tarjetas de débito en las que Telecomm era corresponsable de las tarjetas de débito de Banorte y Banamex. No se escaló porque no se logró que Telecomm se acreditara como corresponsable para reponer el NIP. Esto provocaba que las familias tuvieran que ir hasta una sucursal para reponer tarjetas
	Bansefi	Entrega del apoyo de Jóvenes con Oportunidades en modalidad de remesa
2009	Bansefi Telecomm	Entregaron transferencias con tarjetas de débito en 263 localidades urbanas de 30 entidades
	Bansefi Diconsa	Piloto promovido por la SHCP llevado a cabo en Puebla. Se dotó a Diconsa de terminales de punto de venta para que tarjetas del Bansefi operaran ahí para hacer retiros. Llegaron a entregarse apoyos en 7,000 tiendas (de las 22,000 de Diconsa). No se escaló porque el flujo de efectivo de las tiendas Diconsa fue insuficiente en el 90% de los casos y porque era el modelo más caro de transferencia
2011	Coordinación Nacional del programa	Tarjetización del padrón de beneficiarios. Las transferencias condicionadas se realizaban por medio de tarjetas de débito o tarjeta con chip

Año	Actor	Antecedente
2012	Coordinación Nacional del programa	Entrega de apoyos con tarjetas de débito o prepagadas
2014	Visa MasterCard	PROIIF: el proceso se lleva a cabo mediante la sustitución de tarjetas Visa por MasterCard
2017	Bansefi	Es el único proveedor. El recurso ya no se deposita si la liquidadora no confirma que la tarjeta ya fue entregada. No se fondean cuentas que no se han entregado

Fuente: Elaborado con base en STEIA (2017a), Villarreal *et al.* (2016) y entrevistas.

La entrega de la transferencia se hace a través de distintas modalidades, dependiendo de la infraestructura bancaria existente y de acuerdos con otras instituciones. Hay tres modalidades: "Canal abierto", que consiste en una transferencia bancaria a una cuenta que está a nombre de la titular beneficiaria, quien puede hacer retiros en los cajeros del Bansefi, de la red de cajeros ATM y en algunas tiendas de autoservicios; el 20% del padrón estaba en esta modalidad en 2017. "Canal cerrado con punto temporal" consiste en la entrega directa de la transferencia en efectivo en una mesa de entrega de apoyos, que es un punto de la localidad (o cercano) al lugar donde residen las beneficiarias; el 62% del padrón estaba en esta modalidad. "Canal cerrado con punto fijo" era la entrega directa de la transferencia en el Bansefi, caja de ahorro de la Red de la Gente, Diconsa, gasolineras); el 18% del padrón estaba en esta modalidad.

Resultados

Entre noviembre y diciembre de 2014 se hizo un piloto del PROIIF en el que participaron 31,173 hogares de 20 entidades. Entre los resultados están que el 86% de quienes participaron formalizaron su cuenta de ahorro (adicional a la cuenta en la que recibían los apoyos); de estos, el 55% continuó ahorrando, en promedio, 105 pesos bimestrales; el 79% de los beneficiarios formalizaron líneas de crédito básico, de las cuales el 64% ejercieron el crédito; y el 90% de la totalidad de las familias beneficiarias recibieron un curso de educación financiera. Entre las áreas de oportunidad que se identificaron están: se presentaron un número de temas por taller de educación financiera que no permitía su exposición adecuada; asistía un gran número de personas a los talleres, por lo que no se podían aclarar dudas adecuadamente ni atender con propiedad los procesos didácticos; y asistían personas con perfiles muy distintos entre sí (personas de más de 65 años, indígenas y analfabetas) que requerían abordajes expositivos diferenciados (STEIA, 2015d; Rubalcava, 2015; Villarreal *et al*., 2016).

En 2015 se inició la ampliación del PROIIF a nivel nacional con una meta de un millón de hogares. Contrario a lo esperado, no fue posible entregar tarjetas bancarias e impartir sesiones de educación financiera a miembros de todos los hogares beneficiarios (Rubalcava, 2015; Villarreal *et al*., 2016).

La evaluación señaló que su operación presentaba problemas de flujo de información, falta de infraestructura y personal para cumplir con sus funciones; además, identificó trato descortés a los beneficiarios por personal del Bansefi. Estos no fueron capacitados para

atender a los beneficiarios y no siempre conocían de qué se trataba el PROIIF. En el caso de quienes impartían las sesiones de educación financiera, tenía como meta un número de sesiones y la entrega de medios de pago, actividades que llevaban a cabo sin que, en ocasiones, les importara que las beneficiarias entendieran lo que les decían. Las sesiones de educación financiera se impartían a grupos grandes en lugares que no cumplían con características para una capacitación; no siempre se usaba material didáctico y su duración era prolongada. La comunicación del personal del Bansefi utilizaba tecnicismos y se hacía de manera homogénea, sin considerar las disparidades entre auditorios. La información que se brindó no se reforzó con otros mecanismos. Quienes intentaban responder dudas eran las vocales del programa, pero con frecuencia ellas mismas carecían de información adecuada.

Otro problema fue la disponibilidad de sucursales del Bansefi. El costo del traslado a sucursal desincentivaba el ahorro o lo menguaba de manera importante en el caso de más de una mujer a quien se entrevistó en la evaluación. También se presentaron errores en los procesos de contratación de servicios en los que se les activaron productos a personas que no los solicitaron (y se les cobraron las comisiones correspondientes), mientras que ocurrió lo opuesto con otras que sí los solicitaron. En general, el Bansefi carece de infraestructura material, presupuestaria y humana para proporcionar un servicio que resuelva la inclusión financiera de la población beneficiaria de Prospera. En 2016 se interrumpió el PROIIF porque el Bansefi necesitaba actualizar su infraestructura informática. En ese momento se había atendido a un millón de 6.8 millones de familias planeadas. En 2017 inició la fase 2, que incorporó a 1.3 millones de familias más (Villarreal *et al*., 2016).

Otras experiencias

Se implementó un piloto tipo economía de comportamiento con Fundación Capital e Ideas 42. Inició en 2015 y consistía en enviar mensajes de texto a las beneficiarias por celular para ayudarlas a organizar sus ahorros. Fue impulsado por UPE-SHCP y se buscaba medir el impacto de diferentes herramientas de la economía del comportamiento en los patrones de ahorro de las beneficiarias. Se trataba de identificar alternativas para fortalecer las prácticas de ahorro (STEIA, 2015d).

A partir de 2017, Prospera y Fundación Capital impulsaron el proyecto Iniciativa Lista, que es una metodología para desarrollar capacidades financieras, una solución digital adaptable y personalizada. Fue desarrollada como alternativa a la capacitación financiera presencial y se apoya en una aplicación en tableta digital. Los objetivos de educación financiera de este aplicativo son promover la inclusión financiera con herramientas para tomar mejores decisiones financieras; fomentar hábitos de ahorro en familias de bajos ingresos; incentivar el uso del sistema financiero; y apoyar a las familias para proteger y aumentar sus activos. En 2017 se inició un piloto en Hidalgo, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, que capacitó a 1,450 beneficiarias. Después se amplió la meta a 20,000 beneficiarias y se incorporó a Guerrero y San Luis Potosí.

Balance

Por ley, el Bansefi es la única dependencia responsable de la inclusión financiera. Esto ató de manos a Prospera, pues no pudo emprender acciones de vinculación con terceros. El Bansefi se constituyó en un cuello de botella porque no necesariamente tiene sucursales cercanas a donde está la población Prospera, pero, ante esta dificultad, tampoco se le dio una ampliación presupuestaria ni se le proporcionó elementos para que cambiara en el aspecto organizacional para poder enfrentar el reto de llevar los productos financieros a toda la población. Al final del sexenio no se logró cumplir la meta de cubrir a toda la población sin instrumentos financieros ni tampoco hacer lo propio con la población Prospera. En buena medida, esto se debió a las dificultades institucionales del Bansefi.

Algunos desafíos de la inclusión financiera son ampliar y mejorar la cobertura e infraestructura bancaria con la ampliación del número de sucursales, cajeros automáticos del Bansefi y Red, corresponsales bancarios, establecimientos cash-back, entre otros; fortalecer la infraestructura tecnológica y sistemas de información del prestador de servicios (Bansefi); mejorar el cumplimiento de los niveles de servicio en la atención a beneficiarios por parte del Bansefi; determinar la pertinencia de abrir la oferta de servicios financieros a otras instituciones financieras; alinear y asegurar la capacitación e información al personal de Prospera y el Bansefi; mejorar el diseño y la calidad de productos financieros (reducir barreras, simplificar trámites, usar lenguaje adecuado y diseñar productos para desarrollar productos productivos); y evaluar el impacto de la inclusión financiera.

Inclusión social

A partir de 2014 se incluyó un párrafo transversal en las reglas de operación de diversos programas del gobierno federal para priorizar la atención a beneficiarios Prospera. Los programas con los que se realizaron acciones de vinculación fueron Estancias Infantiles, Pensión para Adultos Mayores, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Abasto Rural Diconsa, Abasto Social de Leche Liconsa, Apoyo a la Educación Indígena (CDI) y Nacional de Becas (SEP). Las acciones que se realizaron fueron difusión de información y cruce de bases de datos (Prospera, 2018).

Las acciones que pueden destacarse son las emprendidas con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), con el que se implementó la estrategia “Tutores comunitarios de verano”, que consistió en que jóvenes de segundo grado de EMS hicieran su servicio social apoyando a la regularización escolar de niños de primaria que acuden a los servicios educativos del Conafe. Los becarios que asistían como tutores cumplían con su corresponsabilidad de salud con esta actividad. Entre 2012 y 2018 participaron 5,800 becarios de EMS de Prospera como tutores comunitarios de verano (Prospera, 2018).

Se incorporaron las becas de educación superior (ES) Beca Inicia tu Carrera SEP-Prospera, que fomentan que más estudiantes beneficiarios continúen sus estudios. En el ciclo escolar 2016-2017 se entregó una beca de 11,000 pesos a 64,286 alumnos beneficiarios de Prospera que cursaban el primer año de ES; a partir del ciclo escolar 2017-2018 se apoyó a los alumnos de segundo año con la Beca de Manutención SEP-Prospera,

lo cual benefició a más de 44,000 alumnos; desde 2015 y hasta febrero de 2018 se otorgaron poco más de 183,000 becas SEP-Prospera para jóvenes integrantes de familias beneficiarias que cursan el primero y segundo año de ES.

En 2015 se creó el Programa Especial de Certificación (PEC) con el Instituto Nacional de Educación de Adultos. Esta iniciativa está basada en el modelo educativo para la vida y el trabajo. Certifica a personas mayores de quince años que no terminaron su educación básica, pero siguieron formándose en su trabajo. Se consideraron válidos para la certificación las capacitaciones que las beneficiarias Prospera han recibido en los talleres de autocuidado de la salud y los talleres que otorga el personal del programa en campo directamente a las beneficiarias en las mesas de atención. Hasta principios de 2018, 1.2 millones de adultos habían acreditado su educación básica a través de las distintas modalidades del PEC.

Por otro lado, las mujeres beneficiarias de Prospera están cubiertas por la póliza del Seguro de Vida para Jefas de Familia; más de 15,000 hogares accedieron a una estufa de gas, lo que contribuye a mejorar su estado de salud al dejar de utilizar madera o carbón para cocinar dentro de sus hogares; 1.3 millones de familias beneficiarias tienen acceso a la leche Liconsa; se construyeron 38,000 cuartos adicionales para familias Prospera que vivían en hacinamiento en su hogar. Entre 2016 y 2017 se afiliaron y reafiliaron a 8.7 millones y 10.3 millones de beneficiarios, respectivamente, al Seguro Popular. Además, se realizaron otras actividades de difusión en coordinación con la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad permitida en México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Consejo Nacional de Población, y se realizaron las Ferias ¡VAS! de difusión de distintos temas para jóvenes.

Con organizaciones de la sociedad civil se emprendieron acciones con Un Kilo de Ayuda para actividades relacionadas con la nutrición y alimentación de los beneficiarios; con el Instituto Mexicano de Investigación de Familia y Población sobre desarrollo comunitario en Metlatónoc; con Mexicanitos Al Grito sobre promoción de la educación, salud y alimentación; y con la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros para promover la importancia de la prevención del riesgo, entre otros.

QUÉ FUNCIONÓ Y QUÉ NO FUNCIONÓ: BALANCE DE LAS ACCIONES DEL COMPONENTE DE VINCULACIÓN

El camino que siguió el componente de vinculación no fue sencillo. Sin embargo, se logró avanzar en la identificación de elementos para la construcción de un modelo de vinculación integral en el que se puede señalar, ya con mayor claridad, cuáles son algunas opciones viables y cuáles son los retos que persisten. Uno de los productos de este camino es el Modelo Integral de Inclusión Productiva. En 2014, en los rubros de inclusión productiva y laboral, la experiencia internacional no era contundente o carecía de mecanismos aplicables a México. Ahora se tiene más claridad de qué puede funcionar, cómo, qué podría escalarse en el corto plazo y sobre qué rubros específicos se necesita aún saber más. En

este contexto, a continuación, se sistematizan algunos de los factores que pudieron incidir en el logro de los resultados del componente de vinculación. Su caracterización puede ser de utilidad para contribuir a la elaboración de sugerencias para futuros proyectos de inclusión dirigidos a la población pobre beneficiaria de PTMC.

Crisis, reducción presupuestaria y compactación de programas

Un primer factor que pudo dificultar el logro de los objetivos del componente de vinculación fue el del entorno adverso que se vivió entre 2014 y 2015 (caída del precio del petróleo), que provocó una fuerte disminución de los ingresos de la Federación y que el gobierno federal tuvo que ajustar su ejercicio presupuestario, así como su estructura programática en 2016. Una de las maneras de enfrentar esta situación fue la reducción del gasto y la fusión de programas que –desde el punto de vista presupuestario– eran similares. El resultado de esto fue que algunos de los "socios" que inicialmente tenían recursos previstos para participar en el componente de vinculación disminuyeron su contribución porque, al tener un presupuesto limitado, prefirieron emplearlo en sus poblaciones objetivo "tradicionales". Según afirmaron servidores públicos con quienes conversamos, este pudo ser el caso de la Sagarpa, la Sedatu o el INAES, que prefirieron dejar de participar con el mismo compromiso. Esto quedó asentado en documentos oficiales: en el último trimestre de 2015, el INAES ya tenía dificultades para cumplir con lo planeado con Prospera, con convocatorias ya emitidas y dictaminadas, y así quedó asentado en las actas del STEIA (2015d, 2015e).

Estrategias interinstitucionales simultáneas

Otro elemento de contexto que pudo contribuir a hacer más compleja la operación del componente de vinculación fue que, desde 2013 y de manera simultánea, el gobierno federal implementó otras estrategias basadas en la coordinación interinstitucional en las que participaban los mismos "socios" y que, en algunos casos, tenían a la misma población objetivo y objetivos similares; la Cruzada Nacional contra el Hambre en la misma Sedesol, las Zonas Económicas Especiales o la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sur-Sureste del país de la Sedatu, por ejemplo. Los incentivos no estaban alineados de la mejor manera posible. Había liderazgos en competencia, lo que complicaba ordenar prioritariamente una estrategia sobre otra y establecer compromisos sólidos; se generó confusión con los programas sobre el apoyo que debían dar o si había alguna jerarquía. Por otro lado, a diferencia de las otras estrategias, el componente de vinculación estaba situado en un programa, lo que lo hacía tal vez menos visible a los ojos de los funcionarios que operaban los programas con los que debería vincularse.

Teoría de cambio

Un factor inicial sobre el diseño del componente de vinculación que dificultó el logro de sus resultados está relacionado con elementos de su teoría de cambio. La idea de fomentar el acceso de la población beneficiaria a programas productivos y de generación de ingreso, por ejemplo, podría parecer más que razonable. Sin embargo, por una parte, esta noción parte del supuesto de que los programas con los que se vincularía el programa logran sus

resultados y tienen un impacto; esto no es así necesariamente. De acuerdo con la información del CONEVAL, no se dispone de evidencia sistemática y rigurosa de los resultados y efectos de algunos de esos programas. Por el contrario, se sabe de la posibilidad de que la implementación de la vinculación encuentre dificultades sustantivas al tener que llevarla a cabo en un contexto en el que las intervenciones que apoyan proyectos productivos y la generación de ingresos son numerosas (entre 14 y 17, según el ejercicio fiscal); están dispersas entre dependencias (Secretaría de Economía, STPS, Sedesol, Sagarpa, Semarnat, CDI); pueden existir coincidencias entre ellos; tienen áreas de oportunidad en su operación (y, podría asumirse, que tendrían más en el contexto de la población pobre que puede ser más adverso en términos de la disponibilidad de cualquier recurso); su cobertura es limitada (los recursos se concentran en pocas regiones, en pocas manos dentro de estas y en quienes tienen mayor capacidad de gestión); suelen ser regresivos; no siempre han mostrado alcanzar resultados adecuados (y menos lo harán para quienes están en pobreza extrema, porque enfrentan mayores dificultades); y no se ha evaluado su impacto debido a diferentes tipos de dificultades de diseño, implementación y disponibilidad de recursos (STEIA, 2016d; Sedesol, 2015).

Por otro lado, de acuerdo con la documentación disponible y de conformidad con el relato de distintos servidores públicos, el componente de vinculación no se diseñó ncecesariamente, siguiendo un proceso estandarizado para una intervención de política pública en la que se partiera de un diagnóstico que identificara y describiera el problema (cuantificación, distribución territorial, cambio en el tiempo, revisión de experiencias de intervenciones similares); se construyera el problema de política pública siguiendo metodologías estandarizadas; cuantificara las poblaciones involucradas (potencial, objetivo) y, entonces, se diseñara la intervención preferentemente apoyada en procedimientos reconocidos en la administración pública y presupuestaria (matriz de marco lógico). Por el contrario, los estudios que sistematizaron la evidencia disponible y experiencias internacionales se elaboraron una vez que el componente ya se había creado o su discusión se llevó a cabo en otro contexto institucional para después ser implantada en el programa (RIMISP).

En este sentido, parece que el diagnóstico institucional elaborado por la Sedesol (2015) y que justifica la creación de Prospera fue sobre todo procedimental. Si bien el documento que se integró cumple con la normativa, su elaboración no fue oportuna, pues no sirvió para construir y entender el problema de inclusión ni para identificar estrategias viables que contribuyeran a su solución. De ahí que se entienda la necesidad de la Coordinación Nacional de contratar servicios adicionales que auxiliaran en este sentido. A este respecto, la Auditoría Superior de la Federación recomendó, en 2016, que se

> elabore un diagnóstico en el que se focalice la problemática que representa la exclusión productiva, laboral y social de la población en pobreza: identifique sus causas y cuantifique el problema. Con base en ello, delimite los alcances y recursos presupuestarios para cada vertiente a fin de contar con una plataforma para desarrollar estrategias de inclusión de los beneficiarios de Prospera en los ámbitos productivo, laboral y social…

Asimismo, recomendó

que la STPS, conjuntamente con la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, elabore una estrategia de vinculación de los beneficiarios del programa con el ámbito laboral, sustentado en un diagnóstico de las necesidades y el potencial de los beneficiarios de la política, que involucre mecanismos permanentes de intercambio de información y seguimiento (STEIA, 2016c).

Presupuesto

Otra dificultad es que se creó el componente de vinculación sin un presupuesto propio adecuado para la tarea que buscaba desempeñar y sin modificar los recursos de los que disponían las otras dependencias. Tampoco había partidas etiquetadas involucradas, de tal manera que las otras dependencias tenían que coordinarse con Prospera haciendo uso del mismo presupuesto que ya tenían, pero con más responsabilidades. En una de las sesiones del STEIA se reconoció como una dificultad “diversas presiones de gasto que diluyen los recursos disponibles para esta población” (STEIA, 2016a).

Focalización

La focalización presentó dos situaciones complejas. La primera fue que, en el caso de los programas productivos, no hay un consenso internacional sobre qué hay que focalizar. En principio, porque no es obvio quién es un emprendedor y quién no lo es. No todas las personas pueden ser emprendedoras, ni siquiera quienes tienen más educación y mayores medios económicos. En el caso de población con menos recursos, se necesita población que, además de ser emprendedora, sea capaz de enfrentar las dificultades adicionales que puede presentar su entorno. En este sentido, habría que reflexionar si en el componente productivo de Prospera se parte del supuesto de que todos los hogares pueden tener potencial para implementar y tener éxito con un proyecto productivo o cómo se conceptualiza a la población beneficiaria.

El perfil productivo de los hogares pobres puede ser muy heterogéneo. Además, hay una porción grande de personas que no tienen ninguna propensión real a iniciar un proyecto, aunque sean entusiastas o estén organizados. De igual modo, entre quienes tienen alguna oportunidad de emprender un proyecto, algunos necesitan capacitación, otras personas requieren financiamiento, otras más asesorías y eso demanda una identificación caso por caso que es dinámica. Aunado a esto, los Cuestionarios Únicos de Identificación Socioeconómica de la Sedesol no incluyen preguntas para discriminar quiénes serían mejores emprendedores o cómo diferenciar los que tienen ese tipo de vocación. Entonces, es necesario diseñar un programa complejo y flexible, con instrumentos de identificación refinados.

Ahora bien, en México existe un gasto histórico en programas productivos que no necesariamente está focalizado en la población pobre. El ejemplo clásico son los programas de la Sagarpa —salvo el Programa de Apoyos Directos al Campo o el Programa de Fomento a la Agricultura (PROAGRO) en algunos lapsos— que concentran su gasto en grupos de población y entidades con menor pobreza relativa. En parte, esto puede deberse a que la Sagarpa ve su misión como aumentar el producto interno bruto agrícola y la manera que considera es la mejor es concentrando los recursos en los grandes productores, porque

son los más eficientes. A diferencia de ellos, la población Prospera no está organizada socialmente, no presionan a nivel entidad y sus demandas no llegan al órden federal. En el caso del Inadem, por ejemplo, el nivel de planeación, organización y formalización que se exige a los postulantes es mucho mayor que el que puede tener la población Prospera. De acuerdo con uno de los servidores con quien se conversó, la población a la que en los hechos se dirige este instituto son jóvenes egresados de escuelas privadas enfocadas en el emprendimiento.

Bienes y servicios

Los bienes y servicios (capacitación técnica, de habilidades "blandas", entre otros) que los programas productivos y de generación de ingresos entregan a los beneficiarios son heterogéneos, con estandarización complicada y, por ello, no es fácil escalarlos a nivel nacional. En contraste con los componentes de educación y salud, los productivos y de ingreso dependen de características locales, como el clima, rasgos del territorio, disposiciones culturales, de mercados específicos y preferencias de la población. Aunque se defina que lo que se quiere, por ejemplo, es apoyar la incubación de proyectos productivos, esta es una definición general que tiene que traducirse en términos locales; en específico, hay que decidir qué apoyo se da y cómo se entrega, y esto puede ser distinto en cada región; es decir, en el caso del componente de vinculación no es algo que pueda definirse *ex ante* y desde el escritorio.

Escalamiento

Los proyectos piloto de fomento productivo no son fácilmente escalables; o bien, no son fácilmente escalables de manera estandarizada como lo es la entrega de una beca. La diversidad productiva del país hace que su replicación sea complicada. Diseñar una intervención productiva a nivel nacional que esté mecanizada en sus componentes y perfiles de beneficiaros es complejo debido a la heterogeneidad de los beneficiarios, de las regiones productivas donde viven, de los servicios que tendría que ofrecérseles y del perfil de servidores públicos locales que esto exige.

Evaluación

No se logró implementar un modelo de seguimiento y monitoreo de la población atendida adecuado al componente de vinculación y los retos que exige.[380] Aunque se hicieron esfuerzos de distinta naturaleza, tampoco se consolidó un proceso de evaluación sistemático que permitiera conocer los resultados alcanzados y establecer el impacto de las intervenciones.

[380] En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación recomendó desde 2016 "que la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, conjuntamente con la Sedesol, la Secretaría de Economía, la Sagarpa y la STPS, implementen mecanismos que les permitan obtener información para dar seguimiento a la población atendida por Prospera con las estrategias de inclusión, a fin de valorar su incidencia en la condición socioeconómica de los beneficiarios y contar con información para la toma de decisiones, respecto de un mejor funcionamiento del programa" (STEIA, 2017c).

Modelo de coordinación interinstitucional

El componente de vinculación se pensó sustentado en la coordinación interinstitucional, pero esta intervención era una más de las varias estrategias basadas en este principio. Estas estrategias se diseñaron sin pensar cómo sería su metacoordinación y qué sinergias podrían generar. Ejemplo de ello es que fue hasta la tercera sesión de 2015 del STEIA que se invitó a participar al secretario técnico de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Así que, en contraste con lo que ocurrió cuando se echó a andar Progresa, algunos de los programas optaron –de manera no explícita, sin dejar de asistir al STEIA o negarse formalmente a intervenir– por no participar en el componente de vinculación o hacerlo con “brazos caídos”.

Como reacción ante esta situación por parte de servidores públicos de la Coordinación Nacional, se intentó presionar a los otros programas explicando y resaltando que los indicadores del componente de vinculación se presentarían a la Oficina de la Presidencia de la República para que se integraran en los informes de gobierno (lo que sí ocurrió), pero la estrategia de persuasión no funcionó. En concreto, surgieron dificultades de concertación y vinculación interinstitucional en los siguientes rubros:

a. STEIA. Los representantes de algunas dependencias comenzaron a enviar a sus suplentes y otros a rotar de responsable, lo que pudo contribuir a que no se tomaran decisiones o se diera el mejor seguimiento posible a los acuerdos tomados ahí. Después, el rango jerárquico de los participantes disminuyó, lo que pudo contribuir a que no se tomaran decisiones expeditas y pertinentes. Por otro lado, su integración se planeó sin considerar a todos los actores relevantes (Cruzada Nacional contra el Hambre). Además, la Coordinadora Nacional dejó de asistir de manera regular a las sesiones en 2016.
b. Dispersión de la oferta. Los programas de apoyos para proyectos productivos están dispersos al menos entre siete dependencias. Entre las consecuencias que esto provocaba pueden mencionarse que no hubiera responsables explícitos y únicos de las acciones productivas, laborales o financieras, de tal manera que cada actor no tenía una meta concreta que alcanzar; que los bienes y servicios que ofrecen no estuvieran integrados entre sí, además de que siguieran objetivos que no estaban de modo forzoso orientados en un mismo sentido o que, en ocasiones, se contraponían entre sí; y que las disposiciones establecidas en sus reglas de operación tuvieran particularidades que hacían innecesariamente complejo el acceso a ellos.
c. Concentración de la oferta. En contraste, en el caso de la inclusión financiera, por normativa, el BANSEFI es la única instancia que podía implementar el PROIIF. Cuando esta dependencia tuvo dificultades para operarlo, la estrategia completa se vino abajo por la imposibilidad de establecer alianzas con otros “socios”.
d. Población objetivo. La población objetivo de los otros programas no necesariamente coincidía con los rasgos de la de Prospera, de tal manera que los beneficiarios del programa no eran elegibles y nunca tuvieron el perfil al que los otros programas dirigían sus acciones. Algunas de las convocatorias de otros programas, por ejemplo, exigen el uso de tecnología a la que no tienen acceso los beneficiarios de

Prospera. Hubo convocatorias a las que solo se podía postular por internet o que requerían descargar formatos que estaban en línea o solo estaba abierta por lapsos cortos y se anunciaba por internet.

e. Presupuesto. El presupuesto asignado a los otros programas estaba en función de su población objetivo y esta no necesariamente está relacionada con Prospera. No recibieron presupuesto adicional por el componente de vinculación (por el contrario, en 2016 algunos lo vieron recortado) ni se etiquetó una parte para los beneficiarios del programa.

f. Metas. Las metas de los otros programas están establecidas en función de sus objetivos previos a la existencia del componente de vinculación, así como de su población objetivo, de sus actividades y presupuesto disponible que no está planeado considerando a Prospera. Los otros programas podían comprometer el logro de las metas de sus indicadores por su participación con el programa y, al mismo tiempo, no tenían metas que estuvieran vinculadas a su intervención en él ni tampoco metas relacionadas con la población beneficiaria de Prospera.

g. Operación. Los servidores públicos locales de los otros programas con frecuencia estaban saturados con las responsabilidades propias de sus programas de adscripción; la aparición de Prospera, en ocasiones, les representaba trabajo adicional. Una de las personas a quien se entrevistó explicó que el funcionario local primero garantiza su trabajo y el de su programa y deja para después a la población Prospera. Además, hay falta de coordinación de acciones a nivel local, relativas a la elaboración, revisión de proyectos y expedientes técnicos, así como su registro y acompañamiento (STEIA, 2016a). La inercia de la operación favorecía a la población que era objetivo tradicional de los otros programas (STEIA, 2016a).

h. Captura. La gestión de los apoyos de programas productivos está supeditada a prácticas institucionales profundamente arraigadas en la lógica operativa de los actores movilizados: la corrupción, el clientelismo y el rentismo son distintas prácticas que sustituyen el propio objetivo de algunos programas y anulan cualquier posibilidad de planificar políticas públicas que promuevan el desarrollo productivo. Los servidores públicos, los grupos de interés y otros tipos de actores involucrados en estas prácticas son los principales beneficiados de estas partidas presupuestarias, sea para su beneficio personal directo o para incrementar su influencia y poder político.

i. SHCP. Esta secretaría no es homogénea y, como otras dependencias, tuvo cambios de titulares que matizaron estrategias previas. Al inicio del sexenio 2013-2018, la creación del componente de vinculación se inscribía dentro de la visión del secretario y, por ello, se apoyaron específicamente proyectos del programa. Sin embargo, desde ese momento se perfilaron dos actores al interior de la secretaría con puntos de vista que no siempre coincidían: la Subsecretaría de Egresos y la UPE. Una de las instancias que en las entrevistas fue reconocida como la que pudo, tal vez, haber persuadido de forma más contundente a otras entidades a participar era la UPE; sin embargo, también se explicó que, en el contexto del recorte presupuestario y fusiones de 2016, perdió fuerza ante otras oficinas de la misma

SHCP. Parece que la Subsecretaría de Egresos dejó de considerar en primer plano al componente de vinculación cuando cambió su titular y por la crisis de 2016.

j. Concertación procedimental. Se hicieron cambios en las reglas de operación de los programas que participaban en el componente a fin de establecer que la población beneficiaria de Prospera tuviera cierta prioridad en el acceso a los bienes o servicios que entregaban. No obstante, el problema de la dispersión de los programas productivos y de empleo también se reflejaba en la parte normativa en que sus reglas de operación provocaban la fragmentación de los proyectos, así como la dispersión de los apoyos; es decir, que no existiera una política productiva integral dirigida a la población pobre (STEIA, 2015e, 2016a). Cada dependencia hizo cambios en sus reglas de operación sin garantizar la articulación entre los beneficiarios de Prospera y los apoyos de sus programas. Desde 2015, el mismo STEIA reconoció que "en base a la experiencia obtenida en el presente ejercicio fiscal, se considera que no es suficiente [elaborar un párrafo en común para todas las reglas de operación]" (STEIA, 2015d). Así que pronto dejó de considerarse el cruce de padrones como una herramienta para identificar áreas de oportunidad de Prospera con los otros programas para posicionarse como el sustituto de esa actividad. Pronto, en la cuarta sesión del STEIA, la Coordinadora Nacional del programa advirtió que "el cruce de padrones es una herramienta para fortalecer la vinculación entre los programas de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión financiera y laboral con la población Prospera; no un sustituto" (STEIA, 2015d). Otra situación relacionada con las reglas de operación es que estas excluyen a algunos posibles beneficiarios por los criterios de duplicidad (STEIA, 2016a).

k. Concertación endeble. Dos ejemplos: servidores públicos locales de la SEP consideraban que las acciones con la STPS-SNE no eran parte de sus responsabilidades. Los operadores de la SEP en entidades implementaban estrategia de brazos caídos. La Coordinadora Nacional de Becas de Educación Superior no cumplió los acuerdos. El personal operativo de la Sagarpa que gestiona proyectos productivos tiene actores precertificados para presentar los proyectos ante la secretaría. Trabajan por cuotas, por lo que no tienen incentivos para ir a las comunidades más alejadas donde está la población del programa.

l. Concertación sin estrategia. En el marco del STEIA se hicieron numerosos acuerdos pequeños para apoyar proyectos productivos con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales, que estaban fragmentados y no respondían a una lógica sistemática de solución a un problema de política pública. Muchos acuerdos dan la impresión de ser la respuesta a una oportunidad concreta que se presentó sin planearla y que respondía más al empeño particular de un equipo de servidores públicos que a una estrategia institucional basada en una planeación estratégica.

m. Coordinación Nacional de Prospera. La falta de acercamiento de los programas de vinculación hacia la población derivó en que Prospera tomara algunas de esas responsabilidades en la operación y comenzara a operar los proyectos de vinculación. De esta manera, aumentó el personal operativo del programa. Por la falta de acción de los otros programas, Prospera tuvo un papel operativo más

relevante del que se había planeado inicialmente, lo cual se reflejó en el crecimiento de la DGCV y la contratación de más personal para la elaboración de expedientes y otras actividades operativas.

Participación comunitaria

Una de las observaciones que formularon algunas de las personas con quienes se conversó es que uno de los aspectos que puede obstaculizar el logro de resultados del componente de vinculación es que no se inserta en la lógica de las comunidades y sus grupos previamente formados, sino que se dirige a titulares o, en el mejor de los casos, familias aisladas. Para que los proyectos productivos "prendan", se explicó, hay que aprovechar la estructura territorial comunitaria que es previa y que con frecuencia está por fuera del programa. En este sentido, un trabajo de Robles (2018) analizó la experiencia de varias organizaciones económicas de pequeños productores en México caracterizadas como exitosas y que han alcanzado una escala territorial. Identificó ocho atributos que podían contribuir a entender ese éxito: organización inicial motivada por la generación de ingresos económicos a partir de un producto determinado (café, granos, leche, etcétera); integración progresiva de varios eslabones de la cadena de valor; capital social construido a partir de principios de confianza, reciprocidad, rendición de cuentas y responsabilidad social; internalización de las funciones de asistencia técnica; adopción de innovaciones tecnológicas, cuando estén disponibles; creación de instituciones financieras propias o alianza con instituciones afines; diversificación progresiva de las actividades promovidas en el marco de la organización; incorporación, en su agenda, de temas sociales y humanos, como salud, educación, equidad de género, entre otros.

Equipos de trabajo

La composición y los cambios en los equipos de trabajo importan. El grupo de servidores públicos que, desde instancias clave como la Coordinación Nacional y la SHCP, impulsaron el componente cambiaron en el transcurso de algunos años. Al cambiar equipos de trabajo, se perdió liderazgo y compromiso. Este fue el caso de la UPE con la salida de Abraham Zamora, Ernesto López Córdova y Karla Petersen O'Farril; en el INAES, con la salida de Carlos Rojas y la rotación de Jorge Diez de Sollano Elcoro. También ocurrieron cambios dentro de la Coordinación Nacional con las salidas de Joaquín Narro Lobo, el primer titular de la DGCV, y de Xóchitl Ramírez Reivich, la Directora General Adjunta, antes de terminar su encomienda como titular del piloto Territorios Productivos.

QUÉ APRENDIMOS Y QUÉ PROPONEMOS: LECCIONES GENERALES DE POLÍTICA PÚBLICA

Hay varios aprendizajes que emergen con claridad de la experiencia del componente de vinculación:

a. Uno inicial o, más bien, una primera constatación es que los esfuerzos de desarrollo social tendrán resultados modestos si la política económica no funciona mejor: si en el entorno económico no se generan nuevos, suficientes y buenos empleos, ningún

programa social de generación de ingreso tendrá oportunidades de éxito en el mediano plazo; si en el entorno económico no se construyen condiciones para que los proyectos productivos puedan consolidarse, ninguna intervención de fomento productivo será exitosa en el mediano plazo. Los esfuerzos por incluir a la población sin crecimiento económico podrían generar salidas de la pobreza que no puedan sostenerse en el mediano plazo.

b. Un segundo aprendizaje es que el esquema de coordinación interinstitucional en el que se basó el componente de vinculación no funcionó. A pesar de la creación de un subcomité de alto nivel, los acuerdos alcanzados ahí no se tradujeron en acciones suficientes y adecuadas. Entre las causas pudieron estar la presencia simultánea de muchos "socios" con dinámicas distintas y dispares entre sí; que el servicio que ofrecían era heterogéneo, otorgado bajo demanda y desfasado entre entidades; que los servicios y bienes eran complicados de estandarizar, así como que los resultados fueron difíciles de cuantificar.

c. Otro aprendizaje es la necesidad de repensar el entramado institucional vigente de los programas de protección social, fomento productivo y generación de ingresos. Los acuerdos de coordinación entre pares no funcionaron en el componente de vinculación. La arquitectura actual no propicia la atención integral de la población pobre. Es necesario un nuevo espacio institucional (una suerte de secretaría de desarrollo rural, productivo y territorial, por ejemplo) que concentre y pueda reorganizar la planeación, implementación y evaluación de las intervenciones dispersas, fragmentadas y con incentivos encontrados que hoy se ubican en diferentes entidades y dependencias. Se requiere que una instancia de jerarquía institucional y "moral" mayor coordine y que sus funciones al respecto estén normadas. Se tiene que repensar la estructura orgánica institucional vigente.

d. Un siguiente aprendizaje, también en este sentido, es que hay que otorgar a la instancia responsable (la Coordinación Nacional del programa en este caso) no solo las atribuciones normativas de coordinación, sino también las presupuestarias, así como aquellas que permitan hacer cumplir los acuerdos y ejecutarlos. En todo caso, con base en el diseño institucional existente, sería necesario etiquetar recursos en distintos programas presupuestarios para que se ejerzan específicamente en población beneficiaria de Prospera. Además, sus MIR deberían tener indicadores con metas compartidas, cuyo logro exigiera la participación plena de diferentes dependencias. Los programas de generación de ingresos y fomento productivo deberían disponer de una partida específica para este grupo de población.

e. Para diseñar políticas públicas orientadas al logro de resultados, es imprescindible –a pesar de las presiones políticas por tener resultados inmediatos– seguir un proceso de planeación ordenado y responsable. No deberían aprobarse proyectos que no tengan identificado de manera correcta su problema público, cuantificada la población que lo padece o identificada su distribución territorial, entre otros elementos básicos. Para lograrlo, es necesario generar la información pertinente para la población objetivo y sistematizar la disponible, pero no solo como un requisito, sino siempre con fines de planeación orientada al logro de resultados. Esto incluye diseñar proyectos que consideren su evaluación de impacto desde el

principio. La planeación procedimental no funciona y puede ser contraproducente. La política de vinculación intersectorial para la inclusión laboral, productiva y sectorial debe ser definida desde la instancia de mayor jerarquía del sector y no desde un programa.

f. Además, ante la necesidad de rendir cuentas, ser transparentes y construir información para la toma de decisiones, siempre es buena idea diseñar intervenciones que puedan evaluarse desde el principio. Prospera es tal vez el programa más evaluado en la historia de la administración pública mexicana, un ejemplo de cómo hay que evaluar y usar la evidencia a nivel internacional, pero no fue posible, entre 2013 y 2018, llevar a cabo la evaluación de impacto de los proyectos de inclusión productiva, laboral, financiera y social. Los esfuerzos para valorar las acciones emprendidas por el programa se centraron en su operación. Por lo anterior, al terminar la administración federal 2013-2018 no fue posible determinar con base en evidencia si el componente de vinculación contribuyó a que Prospera lograra sus objetivos de largo plazo (interrupción de la transmisión de la pobreza entre generaciones), a través, por ejemplo, de lograr que los jóvenes ex becarios accedan a mejores trabajos en los cuales puedan utilizar los conocimientos y las habilidades que aprendieron a lo largo de los años que asistieron a la escuela acompañados por las transferencias monetarias del programa; o bien, a que el programa lograra sus objetivos de corto plazo (mejorar el bienestar presente de las familias beneficiarias) mediante una mejora de corto plazo en el nivel de vida de las familias por acceder a mejores oportunidades productivas, laborales y financieras.

g. Así como en 2015 se llevó a cabo un taller técnico de alto nivel para discutir y revisar experiencias internacionales, sería pertinente un ejercicio amplio de balance de los pilotos con la participación de los involucrados y con invitados nacionales e internacionales. Es imprescindible hacer un balance participativo de qué funcionó y qué no, qué se aprendió, qué se hizo bien y qué mal. El producto debe ser un diagnóstico que se constituya en un insumo para la siguiente administración federal.

h. Un último aprendizaje general es que aún no se sabe con suficiente claridad cuáles son las mejores intervenciones costo-efectivo para generar ingresos de manera sostenida entre la población pobre. Aunque hay evidencia de que los PTMC pueden funcionar como una fuente de liquidez o de seguro de la población pobre, así como experiencias internacionales basadas en modelos territoriales o tipo BRAC, en México aún es necesario profundizar con rigor analítico y metodológico en el conocimiento de cuáles son los perfiles de los posibles emprendedores entre esta población, cuáles son sus necesidades productivas diferenciadas entre perfiles y, según qué momentos de maduración de sus proyectos (formación, acompañamiento, comercialización, entre otros). Son necesarios estudios sistemáticos, rigurosos y articulados sobre cómo generar ingresos sostenidos en familias pobres en México. Hay que investigar no solo cómo generar mayores ingresos en el presente, sino cómo los ex becarios de Prospera pueden ser más productivos en el largo plazo. Las políticas activas laborales funcionan sobre todo en ámbitos urbanos, pero el programa es en esencial rural, ¿qué opciones de trabajo

pueden generarse para la población que sigue en ámbitos rurales?, ¿qué opciones para la población indígena?, ¿cuáles para las mujeres?

En conclusión, el componente de vinculación de Prospera puede considerarse como un primer esfuerzo para enfrentar el problema de la inclusión productiva, laboral, financiera y social de los beneficiarios; sin embargo, aún hay retos por enfrentar. Este capítulo intenta ser un primer balance crítico que pueda contribuir a sistematizar el esfuerzo realizado, identificar áreas de oportunidad y sintetizar algunas propuestas.

Aprendizajes y retos de la inclusión productiva en Prospera Programa de Inclusión Social

Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social

Miguel Ángel Corona
Laure Delalande
Gerardo Franco
Rogelio Omar Grados
Bernardo Ramos
Josué Jasan Vargas

Semblanza de los autores:

Miguel Ángel Corona es licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional. Subdirector de área en Prospera desde 2014, y ha participado en el diseño, ejecución, coordinación y supervisión de los estudios y las evaluaciones de las acciones de inclusión productiva y laboral que ha implementado el programa.

Laure Delalande maestra en Desarrollo Rural por el Instituto Nacional de Agronomía de París. Cursa el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigadora en RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural desde 2017, y ha participado en proyectos de asesoría, sistematizaciones y evaluaciones de la experiencia de inclusión productiva de Prospera.

Gerardo Franco es maestro en Economía por El Colegio de México e investigador principal en RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural desde 2013. Participó en el equipo asesor del diseño del programa piloto Territorios Productivos.

Rogelio Omar Grados es Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana. Director General Adjunto de la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación de Prospera, en la que ha laborado desde hace más de doce años.

Bernardo Ramos es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Jefe de departamento en la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación de Prospera desde 2016.

Josué Jasan Vargas es maestro en Gestión Pública, Prospectiva y Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Fue Director General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación de Prospera de 2016 a 2018.

Citación sugerida:

Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social (2019). Aprendizajes y retos de la inclusión productiva en Prospera Programa de Inclusión Social. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

La inclusión productiva puede analizarse desde dos aproximaciones distintas: una, como concepto de desarrollo: la inclusión productiva se define como "la condición en la cual las personas y comunidades en condición de pobreza y vulnerabilidad tienen acceso a las oportunidades para aumentar su productividad, y cuentan con las capacidades y activos suficientes para ello" (RIMISP, 2018: 7). Otra, como arreglos institucionales: aquella política pública de fomento productivo que sea sinérgica con una o un conjunto de políticas sociales de atención al problema de la pobreza, o viceversa. En este capítulo se analiza la experiencia de inclusión productiva en Prospera Programa de Inclusión Social (en adelante Prospera) con una mirada a través de estos dos prismas complementarios: como una propuesta social transformadora que apuntale la reducción sostenida de la pobreza, cuya instrumentación apela al potencial sinérgico entre las políticas sociales y las productivas.

Desde antes de 2014, Oportunidades, y luego Prospera, han buscado la forma de potenciar los efectos del programa a través de su articulación con acciones públicas de fomento productivo y laboral. Estos esfuerzos se han institucionalizado y consolidado al crearse Prospera, que incluye un nuevo componente de intervención: el componente de vinculación, cuyo objetivo es profundizar las acciones de inclusión social y promover la inclusión financiera, laboral y productiva, vía la vinculación de sus beneficiarios con acciones y programas que ofrecen este tipo de bienes y servicios.

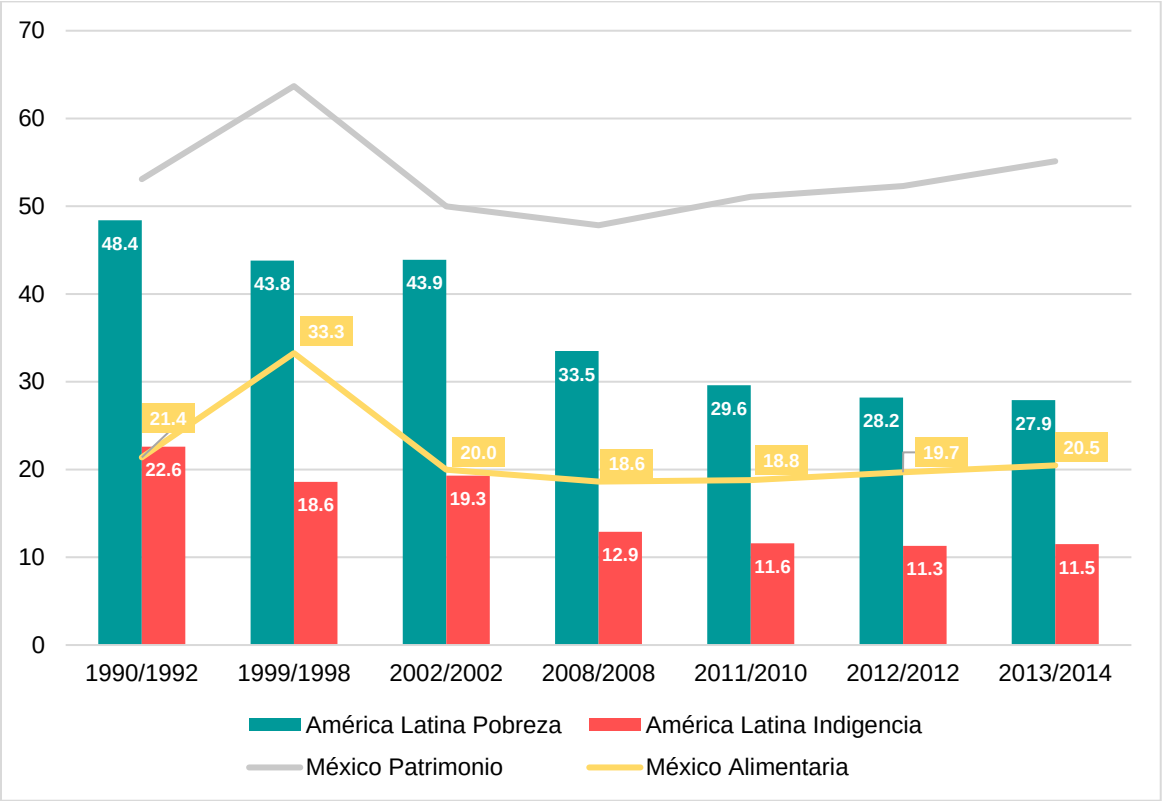
Este capítulo propone un recuento de estos esfuerzos, describe las principales estrategias y modelos que fueron probados, y recoge los aprendizajes en este tema de vanguardia para los programas de transferencias condicionadas (PTC). Para ello, los autores llevaron a cabo revisiones bibliográficas que incluyeron literatura internacional reciente sobre temas de inclusión productiva; los documentos y reportes generados por Prospera en el marco de la puesta en marcha de su estrategia de inclusión productiva; ejercicios de sistematización de estas experiencias realizados por actores externos, así como referencias del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) sobre evaluación de la política social en México. Para completar la información bibliográfica, se hicieron entrevistas con operadores y tomadores de decisión al interior de Prospera, y también de programas de fomento productivo (PFP) o de instituciones con un rol importante en la política social (caso del CONEVAL).

ANTECEDENTES DE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA

El nacimiento de las políticas sociales de segunda generación

Desde principios de los años 2000, América Latina ha tenido avances notorios en la reducción de la pobreza. El porcentaje de personas en esta situación decayó del 41.6%, en 2003, al 25.3% en 2012. Lo anterior puede atribuirse, en gran medida, a un crecimiento económico sostenido, y también a una relativa mejor distribución de la riqueza creada, sea por políticas compensatorias de redistribución eficaces, o bien, por una mejor integración de los segmentos poblacionales desfavorecidos en las economías de los países (Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015).

Gráfica 0-1. Evolución de la pobreza en América Latina y México, 1990-2013 (%)



Fuente: Elaborado con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013) y del CONEVAL.
Nota: Los años se refieren a la información de la CEPAL, además de la del CONEVAL.

Estos resultados tienen que matizarse a la luz de lo siguiente: si bien un grupo significativo de personas han tenido mejoras en sus condiciones de vida, siguen sujetas a una condición de vulnerabilidad importante: corren constantemente el riesgo de volver a padecer privaciones graves; el Banco Mundial clasifica a esta población como “pobres transitorios” (Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015). A la par de este fenómeno, se observa también la permanencia en el tiempo de individuos que, generación tras generación, continúan sumidos en una pobreza extrema que tiende a erosionar su capital humano: son los llamados “pobres crónicos” (Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015). La presencia y permanencia de ambos tipos de pobreza significa retos considerables para los gobiernos de América Latina, pues arrojan dudas sobre los resultados que ha tenido la política social de atención a la pobreza, en particular para incluir, de manera efectiva y duradera, a los individuos en esa condición como agentes activos de las economías nacionales. A la luz de estas constataciones, y a más de una década de la creación y operación de los PTC en varios países de la región, se estima que los resultados de dichos programas han sido mitigados (Fernández, 2016).

Lo anterior no pretende desmeritar los logros alcanzados por los PTC: múltiples y rigurosas evaluaciones de impacto han comprobado su eficacia para incrementar el ingreso de los

hogares más pobres, mejorar los niveles de asistencia escolar y de controles médicos entre los miembros de la familia, y en particular los menores de edad, así como evitar el trabajo infantil (Maldonado, Moreno-Sanchez, Gómez y Jurado, 2016). Este conjunto de efectos se relaciona con las metas de corto plazo de los citados programas. No obstante, estos también plantean metas de largo plazo que son más ambiciosas y difíciles de comprobar: la principal es la formación de capital humano de los hogares pobres, con el propósito de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. La teoría de cambio que subyace a este objetivo asume que, al mejorar las capacidades humanas de las familias en condición de pobreza, estas accederán a mejores oportunidades laborales o de desarrollo de negocios propios, que les permitirán crear más ingresos de forma sostenida.

Si bien la formación de capital humano es reconocida como una estrategia esencial en las políticas de lucha contra la pobreza, se ha evidenciado la necesidad de contar con otro tipo de intervenciones, enfocadas a la creación de nuevas opciones productivas que permitan la generación de ingresos adicionales para estos segmentos de la población (Vakis, Rigolini y Lucchetti, 2015). Así, por más que se establezcan estrategias de desarrollo humano, al persistir condiciones económicas regionales desfavorables y fenómenos migratorios que tienen que ver, principalmente, con empleos precarios y mal remunerados, puede resultar vana la meta de mitigar el fenómeno de transición intergeneracional de la pobreza. Este problema se halla en el centro de la discusión reciente sobre sinergias entre políticas sociales y políticas productivas.

Sin embargo, a diferencia de la política social, el mandato público para el fomento productivo es delegado a varios sectores gubernamentales: el económico para el sector empresarial; el laboral para lo correspondiente al empleo; el agropecuario para lo rural; además, otros sectores del gobierno cuyo mandato no está específicamente relacionado con lo productivo, pero que han tenido que acudir a este tipo de estrategias como un medio para cumplir con su propósito global (sectores social y ambiental, atención a grupos excluidos, entre otros).

En general, la composición gubernamental de las dependencias que alojan las políticas públicas aquí discutidas deja suponer que, “hasta donde llegan los PTC” en términos de reducción de la pobreza, deberían intervenir los PFP para permitir una salida duradera de la condición de la pobreza. La realidad es mucho más compleja, pues, como resultado de la sectorialización ya señalada, los PFP se caracterizan por ser dispersos y fragmentados, su focalización no forzosamente coincide con las poblaciones en situación de pobreza, y sus capacidades de cobertura son mucho más limitadas comparadas con los PTC.

Ante este contexto, han surgido políticas sociales denominadas “de segunda generación” que ofrecen soluciones a la condición de pobreza mediante la atención a sus causas más estructurales (Davis, 2014).

Varios gobiernos de América Latina han desarrollado estrategias y esfuerzos para crear programas más integrales en este sentido. En particular, se ha privilegiado la conducción de iniciativas que complementen las acciones de los PTC, y que son las denominadas “políticas de inclusión productiva”. Esas políticas recogen las acciones y los principios de

las políticas de desarrollo productivo ya implementadas en los países, con la importante diferencia de que parten del supuesto de que, al focalizar y adaptar intervenciones de este tipo a la población objetivo de los PTC, se crean condiciones más favorables para luchar con mayor efectividad contra la situación de pobreza.

La complementariedad entre políticas sociales y productivas puede darse de manera "espontánea" cuando estas coincidan en un mismo territorio y población (complementariedad por focalización compartida); en estos casos, los resultados serán iguales a la suma de las partes. En los casos en los cuales se persiguen objetivos de coordinación que busquen mejorar de forma intencional el impacto en la población beneficiaria y potencializar los resultados de los programas intervinientes, se puede hablar de complementariedad sinérgica (Maldonado, Moreno-Sanchez, Gómez y Jurado, 2016). La sinergia presupone la celebración de un acuerdo previo entre los participantes. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) afirma que coordinar las políticas de protección social con las agropecuarias puede apoyar a los hogares a romper el círculo vicioso de la pobreza; si las sinergias ya definidas se persiguen de modo voluntarista y sistemático por parte de los gobiernos, entonces es más probable que se obtengan resultados más eficientes y de largo plazo en campo (Davis, 2014).

Cuando los PTC y los de desarrollo productivo no cuentan con una focalización compartida ni están coordinados, existe un "desaprovechamiento" de los bienes y servicios que proveen, puesto que no se explota todo su potencial para atacar más eficazmente la situación de pobreza. Otro argumento poderoso "a favor" de la inclusión productiva es que, tomadas por separado, ni las políticas de protección social ni las de desarrollo productivo se erigen como una solución suficiente al problema de la pobreza; por ejemplo, el desarrollo productivo no atiende los aspectos de vulnerabilidad económica y de gestión de riesgos que aquejan a los hogares en condición de pobreza, mientras que las transferencias condicionadas, por sí solas, no habilitan nuevas oportunidades de desarrollo económico para las familias.

Si la complementariedad sinérgica favorece los resultados de todos los participantes, ¿por qué no se implementa de forma general? (Slater, et. Al., 2016, citados en Davis, 2014), señalan algunos problemas de índole institucional que pueden limitar los alcances de una iniciativa de inclusión productiva: existen visiones limitadas o inercias de las instancias participantes que impiden concebir la ejecución de acciones distintas de las que hoy se llevan a cabo –en particular, en instituciones con una larga tradición operativa–; el objetivo de desarrollo perseguido no es priorizado lo suficiente en la agenda política nacional y es "rebasado" por otros objetivos de esta agenda; no se prevén suficientes incentivos, recursos y capacidades para conducir las acciones de coordinación intersectorial.

Las primeras experiencias internacionales

Diversos países han buscado la articulación de programas productivos y programas de transferencias monetarias condicionadas, la revisión de 12 experiencias[381] en 18 países ha mostrado hallazgos sobre el éxito de las iniciativas analizadas (RIMISP, 2016a). En primer lugar, se pone el acento sobre la importancia de concebir la inclusión productiva como un proceso de desarrollo de los individuos y sus comunidades, a través del cual adquieren mayor autonomía hacia las transferencias condicionadas y se vuelven más aptos para llevar a cabo emprendimientos propios, sean individuales o colectivos. En este sentido, se habla de un enfoque integral y gradual de la inclusión productiva: integral, porque busca resolver varias causas de la condición de pobreza sistemáticamente relacionadas entre ellas, y gradual, porque reconoce la existencia de "etapas" o "pasos" a través de los cuales el individuo o el grupo transitan para alcanzar poco a poco sus metas de inclusión productiva.

En segundo lugar, el proceso de desarrollo promovido vía la inclusión productiva es altamente complejo y multidimensional, y requiere la provisión de una amplia gama de bienes y servicios, articulados en torno a la aplicación de distintos métodos de trabajo en campo. Por un lado, la presencia permanente en la región de intervención (a lo largo de la duración del proyecto o programa) de un agente-ejecutor que esté en relación con la población beneficiaria de modo constante, capaz de procesar sus demandas tomando en consideración y respetando su heterogeneidad, así como motivar a las personas en aras de un cambio fundamental en sus proyecciones de vida (funciones de "promotoría"), es una condición sustancial para el correcto desarrollo de este tipo de iniciativas.

Por otro lado, promover la organización social con fines económicos parece ser una estrategia viable, probada en distintos proyectos y programas, y que redunda en varios tipos de beneficios: crear economías de escala para una mejor inserción en cadenas de valor; promover una mayor autonomía y capacidad de autogestión de las comunidades; y fomentar valores de solidaridad que refuercen el tejido social de las comunidades. Finalmente, mantener cierta flexibilidad en la metodología empleada permite gestionar la gran diversidad y complejidad de contextos en los que se enmarcan las actividades productivas de las personas en condiciones de pobreza. Se privilegian métodos de intervención que hacen uso de "cajas de herramientas" sobre las "recetas únicas" que no resisten la prueba de la contextualización de los casos.

Habiendo extraído elementos relevantes de la narrativa y experiencia internacional, este capítulo se enfoca en los tres próximos apartados en el contexto mexicano.

La política social de segunda generación en México: paradigmas y supuestos

La política social de segunda generación ha sido uno de los pilares de la administración 2012-2018, y parte del reconocimiento de los limitantes de los PTC para alcanzar resultados

[381] Chars Livelihoods Programme (Bangladesh); Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (India); Child Grant Programme combinado con Linking Food Security to Social Protection Programme y con Sustainable poverty reduction through income, nutrition and governemnt services (Lesoto); Program for Community Empowerment in Rural Areas (Indonesia); Social cash transfer y strengthening cash transfers for access to finance, livelihood and entrepreneurship (Zambia); Chile Crece Contigo, Programa Microemprendimientos Indígenas Urbanos (Chile), Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador), Red Unidos (Colombia).

duraderos de reducción de la pobreza; plantea acciones de coordinación intersectorial como fundamento para la consolidación de políticas públicas que tuvieran más y mejores efectos para romper el círculo de reproducción intergeneracional de pobreza. El lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre y el cambio de Oportunidades a Prospera responden a estas nuevas intenciones.

En el caso de Prospera, tanto su diseño como esquema operativo buscan posicionar nuevos paradigmas en el marco de la política social mexicana.

En primera instancia, se establece que el capital humano no forzosamente se traduce en una transformación duradera de la condición económica de las familias, sino que existen otros factores estructurales que actúan para determinar dicha condición, al poner el acento en la importancia del contexto macroeconómico nacional (Presidencia de la República, 2014).

En segunda instancia, si bien la creación de Progresa inaugura una nueva etapa en la concepción de la política de lucha contra la pobreza, también convive con una nueva ola de diversificación de programas sociales. Así, el fenómeno de dispersión de los esfuerzos gubernamentales, que había llevado a reconsiderar sus alcances y plantear la integración presupuestaria bajo la mecánica operativa innovadora de Progresa, vuelve a instaurarse a partir de finales de los años noventa como un proceso paralelo a la consolidación del programa. Ha sido documentado el carácter particularista de estas acciones, que surgen desde los distintos niveles y sectores gubernamentales, y se caracterizan por su fragmentación, descoordinación, regresividad en el caso de los apoyos productivos y baja cobertura (Presidencia de la República, 2014). Esta constatación queda establecida y consensuada a partir del *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2012,* del CONEVAL.

Además de la narrativa de la comunidad internacional que se expuso en apartados anteriores, en el caso de México se concibe a Prospera como el principal pilar de la política social, dada su amplia cobertura de familias, presencia territorial y el éxito de su esquema de focalización para identificar a las personas en condición de pobreza (Presidencia de la República, 2014); también se le reconoce como un modelo exitoso de articulación intersecretarial, en particular en materia de educación, salud y alimentación. Con base en estos atributos, se pueden identificar dos supuestos adicionales que explican por qué se ha apostado por la conducción de la política social de segunda generación desde Prospera. Primero, se supone que los éxitos del programa le otorgan legitimidad para llevar a cabo acciones más ambiciosas con su población objetivo. El segundo supuesto consiste, entonces, en asumir que Prospera cuenta con las capacidades para seguir estableciendo mecanismos de articulación interinstitucional con nuevos sectores de gobierno, en particular con el productivo.

La nota conceptual “Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: consolidación de la inversión en capital humano y su impulso hacia un sendero de mayor prosperidad” ayuda a esclarecer más el “espíritu” a partir del cual se crea e implementa Prospera:

> En este contexto surge Prospera, como la siguiente etapa de maduración del programa social más relevante del país y uno de los más reconocidos internacionalmente. Prospera constituye una de las materializaciones de la visión en donde la política económica trabaja de manera conjunta con la política social. A través de Prospera se fortalecen las estrategias transversales para la erradicación de la pobreza enmarcadas en la Cruzada Nacional contra el Hambre y las bases para la construcción de un sistema de protección social amplio e incluyente. En Prospera se incorporan herramientas que contribuyan a la incorporación exitosa en la vida productiva de la población pobre (Presidencia de la República, 2014: 19).

Así, es importante destacar que la creación de Prospera no responde exclusivamente a una actualización del problema de política pública que busca atender el programa en el sentido de que el desarrollo de capital humano no es suficiente para resolver el problema de la pobreza. También se caracteriza por identificar a Prospera como la estructura de la administración pública más apta y legítima para instrumentalizar estas transformaciones.

En resumen, la transición de Oportunidades a Prospera surge de dos tipos de impulsos: uno ideológico, con la actualización de los paradigmas conceptuales de las políticas de atención a la pobreza, y uno técnico, con una clara inclinación para validar y fortalecer el rol de Prospera dentro de la administración pública federal.

PROSPERA Y LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA

El mandato de la inclusión productiva en los documentos normativos

La creación de Prospera propone como principal innovación un nuevo componente denominado “componente de vinculación”, que busca promover la inserción y facilitar la vinculación de la población objetivo del programa con la oferta institucional, de programas y acciones de inclusión social, productiva, laboral y financiera. Es interesante observar que tres de los cuatro tipos de inclusiones previstas en este componente son de tipo económico, mientras que la otra favorece el acceso a los derechos sociales considerados en la medición de la pobreza. En las reglas de operación de Prospera para 2018, la vinculación es descrita de la forma siguiente:

> Otorgar asesorías, brindar información y promover el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos u otros que permitan el acceso a bienes y servicios complementarios que contribuyan al disfrute de los derechos sociales, por medio de acciones de coordinación interinstitucional (Sedesol, 2017: 5).

De los distintos tipos de inclusiones planteadas en Prospera, la productiva es la más presente al tratarse de la innovación política que más expectativas ha generado entre los actores involucrados. En efecto, la perspectiva de que los individuos cuenten con herramientas para incrementar sus ingresos generados de forma autónoma parece plantear una solución muy prometedora ante la persistencia de la situación de pobreza y, en cierta medida, más prometedora que un mayor acceso a servicios financieros o un mejor aprovechamiento de las oportunidades laborales.

Ahora bien, paradójicamente, Prospera no cuenta con una definición clara de la inclusión productiva. No obstante, en los argumentos de política que ha desarrollado en torno a este tema, se rescatan elementos discursivos que permiten inferir sobre la forma en la cual la concibe.

Un primer elemento que resalta de la revisión de estos documentos es que existe una brecha crítica entre la visión normativa de Prospera y la definición conceptual propuesta de manera previa. Desde Prospera, la inclusión productiva se concibe como una acción de vinculación de sus beneficiarios directos e indirectos con PFP. La vinculación es definida aquí como la acción de gestionar y obtener la autorización del financiamiento de un proyecto productivo por parte de uno de los PFP para un grupo de beneficiarios que incluya familias Prospera.

Como se verá de modo más detallado más adelante, los PFP aquí referidos son una lista de programas operados por la administración pública federal, que funcionan en su mayoría a la demanda y ofrecen, en gran parte, financiamiento para subsidiar inversiones en proyectos económicos entre 2,500 y 50,000 dólares. De lo anterior puede interpretarse que, desde la perspectiva de Prospera, el proceso de inclusión productiva culmina al momento en que el grupo haya logrado gestionar, con la orientación de personal de Prospera, un apoyo productivo ofrecido por uno de estos programas.

No obstante, este acotamiento de lo que implica la inclusión productiva, en los hechos, las acciones e iniciativas de inclusión productiva impulsadas a raíz de la creación de Prospera fueron diversificadas, y algunas de ellas tienen objetivos de política más ambiciosos o amplios que aquellos planteados en los documentos normativos. En los apartados siguientes se describen las distintas iniciativas que al respecto han sido promovidas desde Prospera.

La instrumentalización en la Coordinación Nacional de Prospera

Como parte de la Dirección General de Coordinación y Vinculación (DGCV) de la Coordinación Nacional de Prospera (CNP), se creó la Dirección de Productividad, responsable de la implementación de las acciones de inclusión productiva y con personal a nivel central y en las delegaciones estatales. La Dirección de Productividad pasó de operar distintos modelos de intervención a uno solo (el “modelo integral”) desde 2018. Más adelante se reportan los distintos modelos que se enmarcaron en la estrategia de inclusión productiva de Prospera.

La vinculación interinstitucional y el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro

Para organizar los esfuerzos de coordinación intersecretarial requeridos por el planteamiento del componente de vinculación de Prospera, se instaló, en diciembre de 2014, el Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de Prospera (STEIA), concebido como un espacio institucionalizado para el diálogo entre dependencias e intersectorial sobre la problemática de la inclusión productiva. Para el ejercicio fiscal 2018, contó con la

participación de siete dependencias que agruparon un total de trece programas[382] de fomento productivo, generación de ingresos, capacitación para el trabajo y acceso a empleo formal. El STEIA es presidido por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de cuadros de alto nivel, entre los que destacan el titular de la Unidad de Productividad Económica de la misma secretaría, el Coordinador de la CNP, directores generales de la propia CNP y de los PFP.

En el marco del STEIA se ha buscado que los PFP participantes tomen medidas para priorizar a las familias beneficiarias de Prospera. En particular, se logró que se priorizara la atención a beneficiarios Prospera en los PFP seleccionados, por ejemplo, mediante la inclusión de un párrafo adicional en sus reglas de operación. Aunado a lo anterior, algunos programas o componentes llegaron a emitir convocatorias específicas para la población beneficiaria de Prospera. Este esquema consiste en la publicación de una segunda convocatoria adicional a la convencional, en especial dirigida a los beneficiarios de Prospera, y que viene acompañada de un compromiso presupuestario más firme que, por ejemplo, las modificaciones a las reglas de operación ya señaladas.

No obstante, estos esfuerzos, es importante mencionar que fue escaso el financiamiento efectivo a los proyectos productivos presentados por las familias Prospera. Al respecto, cabe advertir que no se firmaron acuerdos formales y vinculantes entre la CNP y cada entidad a cargo de los programas seleccionados.

Esfuerzos incipientes de coordinación para la inclusión productiva de las personas en condiciones de pobreza han sido la respuesta de muchos programas al compromiso planteado desde los más altos niveles, mientras que el acceso a los PFP por parte de la población Prospera fue sujeto a la buena voluntad de los tomadores de decisiones para los programas seleccionados. Esta situación explica que, en los hechos, solo cuatro programas hicieron esfuerzos notables –aunque no siempre continuos– para que una parte de sus presupuestos financiaran proyectos promovidos por alguno de los modelos de inclusión productiva. Este último punto será analizado con más detalle más adelante.

Descripción de los diferentes modelos de intervención

La intervención pilar de inclusión productiva emprendida por Prospera corresponde a un esquema llamado “vinculación tradicional”, el cual busca vincular a los beneficiarios de Prospera con PFP apoyados en personal de las delegaciones asignados dependiendo del número de beneficiarios. Las actividades de estos operadores están alineadas con los

[382] Programa de Apoyos a Pequeños Productores de la Sagarpa; Programa de Fomento a la Economía Social y el Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías de la Sedesol; Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Desarrollo Forestal Sustentable y el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Fondo Nacional del Emprendedor y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural de la Secretaría de Economía; Programa de Capacitación para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, Programa de Apoyo a Unidades de Promoción de Crédito, Programa de Garantías Líquidas, y Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito de la *Financiera Nacional de Desarrollo* Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; y el Programa de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

procesos de la vinculación tradicional: identificación de beneficiarios interesados, registro de proyectos, acompañamiento para la gestión, seguimiento de convocatorias y supervisión en campo.

Además de esta modalidad de intervención, Prospera también ha promovido la implementación de experiencias piloto con la finalidad de probar varios modelos de gestión y metodologías relacionadas con la inclusión productiva. A partir de estas experiencias, se ha buscado identificar las mejores prácticas y las metodologías que han probado tener buenos resultados en campo frente a la construcción de una estrategia única de inclusión productiva, instrumentalizada en el marco del modelo integral.

Los modelos correspondientes son los siguientes:

- El Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP), que arrancó en 2015 y que pretende desarrollar una estrategia de intervención que considere el enfoque territorial y busque influir en el entorno socioeconómico e institucional en el que se insertan los sistemas de producción y microemprendimientos de organizaciones económicas locales.
- El Proyecto de Inclusión Productiva Rural (PROINPRO), que inició sus operaciones en 2016 a partir de los aprendizajes en aquel entonces disponible del PPTP, y que apunta hacia un esquema de vinculación que brinde un seguimiento más sólido que el esquema de vinculación tradicional, desde la etapa de formulación del proyecto con grupos hasta la provisión de asistencia técnica adecuada después de que el grupo haya recibido el financiamiento.
- El proyecto piloto De la Mano con Prospera, que inició operaciones en 2016, y busca adaptar el modelo BRAC[383] al contexto mexicano y a un agente ejecutor que pertenezca a la administración pública.

Cabe precisar que el proyecto piloto De la Mano con Prospera es supervisado por una dirección general distinta a la DGCV, que es la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación, en tanto que el PPTP y el PROINPRO están adscritos a la DGCV. Si bien el PPTP fue operado de forma independiente a la Dirección de Productividad, a principios de 2018 su personal y base operativa fueron integrados a esta estructura ante la implementación de un único modelo integral. Asimismo, cada proyecto constaba de su propia asesoría y acompañamiento metodológico: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la Universidad Autónoma de Chapingo han participado ampliamente en el diseño e implementación del PROINPRO; el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) acompañó el desarrollo metodológico

[383] El modelo BRAC (Bangladeshi Rural Advancement), replicado en diversos países en alianza con ONG, pretende escalonar las medidas de protección social, el apoyo a los medios de subsistencia y el microfinanciamiento con objeto de crear vías alternativas para que los más pobres logren salir de la pobreza. El modelo de graduación se basa en cinco componentes básicos: la focalización, el apoyo al consumo, el ahorro, la capacitación y el asesoramiento periódico, así como la transferencia de activos (Hashemi, Montesquiou, 2011).

del PPTP; y la Fundación Capital, una ONG internacional especializada en la operación del modelo BRAC, está involucrada en la operación del piloto De la Mano con Prospera.

Esta dispersión de las experiencias y proyectos entre direcciones generales y, en su caso, direcciones diferentes, así como el involucramiento de agentes técnicos distintos que han tenido poca comunicación entre ellos, encierra ciertas complicaciones y retos a la hora de integrar y consolidar una única propuesta de estrategia de inclusión productiva.

Cabe precisar que la labor de gestión con los PFP en el contexto del STEIA ha permitido canalizar apoyos para tres de los cuatro esquemas descritos: el PPTP, el PROINPRO y el esquema tradicional. En el caso del piloto De la Mano con Prospera, se efectúa una transferencia monetaria pequeña a cada beneficiaria, cuyo financiamiento es absorbido por el programa.

Salvo el caso de la vinculación tradicional, las otras tres experiencias hacen uso de una figura de promoción y acompañamiento en el ámbito local. Mientras que en la vinculación tradicional el operador –denominado “enlace” – tiene una función de identificación y registro de proyectos, en los otros pilotos el promotor o gestor tiene responsabilidades educativas y pedagógicas importantes, y su ámbito de intervención está pensado de manera más geográfica. En el caso de la asistencia técnica especializada, solo el esquema de PROINPRO prevé un esquema operativo internalizado para su impartición.

Resultados y lecciones aprendidas sobre la experiencia de inclusión productiva

Discusión sobre los modelos de desarrollo de cada experiencia

Cada una de las experiencias de inclusión productiva mencionadas conlleva, explícita o implícitamente, algunos supuestos de desarrollo y, por consiguiente, una determinada teoría de cambio. En el cuadroCuadro 0-1 se recopilan los distintos supuestos asumidos y atendidos por los modelos. Si bien varios de estos supuestos son compartidos por los cuatro modelos, otros son exclusivos de uno o dos; otra diferencia radica en el acento puesto en cada supuesto. Estas variaciones explican que las cuatro experiencias resulten en teorías de cambio de algún modo distintas.

Cuadro 0-1. Representación de los supuestos atendidos por cada esquema de intervención

	PPTP	Proinpro	De la mano	Vinculación
1. Pocas habilidades humanas básicas necesarias para emprender, como resultado de la condición de pobreza, marginación y vulnerabilidad.			X	
2. Unidades económicas de reducido tamaño, con pocos activos para la producción y un nulo acceso a financiamiento para incrementar el nivel de activos.	X	X	x	X
3. Ausencia de servicios de asistencia técnica económicamente y geográficamente accesible, que ayuden a lograr una mayor viabilidad a las actividades económicas, así como, a procesos de innovación en estos sectores.	x	X	x	
4. Oportunidades de asociativismo para la producción y la mejor integración en cadenas de valor, no aprovechadas.	X	X	x	
5. Ausencia de oportunidades productivas de gran escala, que ayuden a rebasar las deficiencias estructurales de los territorios marginados.	X	x		
6. Débil o nulo acceso a los programas de fomento productivo (PFPs), debido a una ausencia de vinculación entre la oferta de PFPs y la demanda de la población Prospera.	X	X		X

Fuente: Elaboración propia.
Nota: El tamaño de las cruces hace referencia, de forma cualitativa, al acento puesto en uno u otro de los supuestos.

En este apartado se discuten dichos supuestos, sus elementos comunes y divergentes, y de qué forma se han podido comprobar, o no.

El modelo de vinculación tradicional propone brindar apoyo y acompañamiento a pequeños grupos en el proceso de identificación de proyectos productivos que pudieran ser financiados por los PFP. El método del modelo se centra en identificar el potencial productivo del individuo o grupo, y acompañar el registro de proyectos. El seguimiento se da hasta la aprobación del proyecto productivo por parte del PFP, momento en el cual el acompañamiento y la asistencia técnica para la implementación pasan a ser responsabilidad de dicho programa.

Detrás de este esquema de intervención se halla el supuesto de que, a mayores proyectos gestionados y aprobados, mejores resultados de inclusión productiva; es decir, que al recibir apoyos de PFP, los beneficiarios de Prospera serán insertados en procesos de inclusión productiva guiada por los PFP a los que accedieron.

Para que este supuesto se cumpla, tendrían que validarse al menos dos hipótesis sobre los PFP: son una herramienta efectiva para que quienes se beneficien de ellos mejoren sus condiciones para trabajar con más productividad, y cuentan con metodologías de trabajo adaptadas a las poblaciones en situación de pobreza. Las revisiones y evaluaciones externas a este tipo de programas no parecen ahondar en este sentido, por lo menos de forma general. Sus características de dispersión, fragmentación y propensión a ser capturados limitan por mucho sus impactos y la calidad de la implementación; asimismo,

pocos son los programas productivos que están dirigidos en específico a poblaciones marginadas. Por lo anterior, en su gran mayoría aplican métodos que no se adaptan a las características de los individuos económicamente excluidos, lo cual hace poco probable que puedan tener un efecto transformador en este tipo de población.

Algunas debilidades importantes de este modelo radican en que no da prioridad al fortalecimiento de capacidades de los beneficiarios, y no garantiza el seguimiento de los proyectos en caso de ser aprobados, situación que puede llegar a ser crítica dado que los PFP no siempre brindan un acompañamiento adecuado en las etapas de implementación.

Otro punto crítico identificado está relacionado con la etapa de formulación de los proyectos. Varias dependencias, como el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) o la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), trabajan con técnicos certificados. En estos casos, Prospera se vuelve dependiente de la voluntad de estos técnicos en colaborar con las delegaciones. El valor agregado que pudiera ofrecer la vinculación tradicional para que esos técnicos se hagan cargo de los proyectos registrados por Prospera en vez de atender proyectos de otras comunidades u organizaciones, consiste en poder garantizarles que la gestión resulte exitosa, gracias a las negociaciones que se llevan a cabo a nivel central. Si bien eso ha sido el caso de los programas que han respondido de manera satisfactoria, en otras ocasiones la falta de cumplimiento por parte de los programas de fomento ha desalentado la participación de los técnicos.

El objetivo de desarrollo del PROINPRO es que las familias beneficiarias aumenten sus ingresos mediante actividades productivas rentables y sostenibles, lo cual –al igual que el modelo de vinculación tradicional– se logra facilitando el acceso a recursos de los PFP. En sus objetivos se advierte un mayor hincapié en proporcionar asistencia técnica para el desarrollo de capacidades productivas, organizativas y gerenciales, respecto al modelo tradicional, que, como se señaló, delega esta función a los PFP. En ese sentido, el PROINPRO parece una “versión mejorada” del esquema de vinculación tradicional.

El objetivo de desarrollo del PPTP es contribuir a reducir el porcentaje de población rural en condición de pobreza mediante intervenciones enfocadas en aumentar la productividad, la producción e ingresos autónomos de los pequeños productores rurales. La participación y organización de los beneficiarios en proyectos territoriales productivos se proponen como un medio privilegiado para lograrlo.

Varios de los supuestos establecidos en el documento fundador del PPTP no pudieron concretarse en el marco de su implementación, lo cual redundó en problemas significativos para demostrar la efectividad del modelo propuesto. Así, la imposibilidad normativa de transferir recursos a las organizaciones sociales resultó en una atomización de los beneficiarios, que buscaron el acceso a recursos de los PFP en la lógica convencional de apoyo a pequeños grupos. Esta situación también provocó que el modelo de intervención quedara carente de estrategias claras para promover la asociación.

Una segunda dificultad a la que se enfrentó este piloto es que, durante los primeros años de operación, el diálogo e intercambio entre el personal encargado a nivel federal y las delegaciones fue casi nulo, por lo cual la operación dependía del nivel de comprensión y el tipo de interpretación por parte de las delegaciones de los documentos metodológicos, y aún más del interés y compromiso de los operadores estatales en cuanto a los objetivos del piloto. Esta situación puede explicar el hecho de que, en su primera etapa, el personal se "entrampó" en las dinámicas tradicionales para la aprobación de proyectos productivos ("ventanillerismo"), lo que desvirtuó los objetivos originales del piloto.

Las dificultades apuntadas han sido parcialmente atendidas. En el segundo año de implementación, se decidió, retomando los documentos orientadores del piloto, identificar metodologías y prácticas comunes para estandarizarlas y estructurar un esquema operativo que fuera factible de instrumentalizar en todas las delegaciones. Asimismo, el método de formulación de proyectos territoriales ha sido fortalecido con nuevos conceptos de escalabilidad económica, que fueron incorporados al modelo integral.

El modelo implementado por el proyecto piloto de De la Mano con Prospera busca responder a la problemática específica de "actitud y mentalidad hacia la vida" que caracteriza a la población rural pobre. La propia condición de pobreza y su permanencia en el tiempo pueden limitar el horizonte de planeación de las personas, así como la capacidad de poder dedicarle esfuerzo a tareas distintas que la de subsistir cada día. Es ya conocido que la privación de larga duración influye sobre las percepciones de las personas de lo que es posible hacer, y reduce los recursos cognitivos que son movilizados a la hora de tomar decisiones y actuar (Mani, Mullainathan, Shafir y Zhao, 2013). Inspirado en la metodología BRAC y adaptado al entorno mexicano, el piloto De la Mano parte de los avances y "piso mínimo habilitado" por el PTC para, a partir de ahí, fortalecer las habilidades humanas básicas que incentiven el emprendimiento.

Hasta cierto punto, suple los vacíos dejados por otros modelos y por la intervención de los PFP. En efecto, estos programas comúnmente hacen uso de métodos de focalización tipo autoselección,[384] por lo que tienden a privilegiar a quienes ya cuentan con ciertas habilidades emprendedoras o cierta cantidad de activos productivos. De esta forma, excluyen, aunque sea de manera involuntaria, a los más vulnerables, quienes, en este caso, forman el "núcleo duro" de la pobreza. El modelo de De la Mano, por ende, tiene el potencial para constituirse como un primer eslabón de fortalecimiento de capacidades para las titulares más vulnerables de Prospera, a modo de que tengan luego la capacidad de participar en convocatorias de otras iniciativas productivas para así seguir progresando en su senda de desarrollo.

Focalización y cobertura

Las distintas experiencias coinciden en la importancia de la focalización geográfica. La selección de municipios según criterios de marginación y pobreza garantiza una participación significativa de beneficiarias de Prospera. En el caso del PROINPRO y el

[384] Tanto en la participación en el programa mediante la convocatoria como en la solicitud del bien o servicio.

PPTP, se agrega un elemento adicional relacionado con la dinámica productiva del territorio; para ello, se toman en consideración factores de focalización que garanticen cierto dinamismo de la actividad agropecuaria en las regiones seleccionadas. Este sesgo hacia la actividad agropecuaria puede ser un factor de exclusión de regiones cuya especialización productiva sea de otro tipo (artesanías, explotación forestal, etcétera).

En cuanto a la selección de los beneficiarios, el proyecto De la Mano aplica un proceso de búsqueda activa de los sujetos más vulnerables, mediante el levantamiento de encuestas y procedimientos de invitaciones personalizadas a participar en el programa. En cuanto a los otros proyectos, combinan una focalización individual por autoselección, junto con otros criterios individuales o grupales.

Los pilotos implementados por Prospera han mostrado la pertinencia de incluir también a personas que no sean beneficiarios –directos o indirectos– del PTC; de esta forma, puede facilitarse la inclusión de pequeños productores o microemprendedores líderes, así como, la formación de grupos cuyo tamaño sea suficiente para posibilitar el escalamiento de las actividades promovidas.

Resultados del proceso de vinculación

Además de las labores realizadas en el marco del STEIA, la DGCV también lleva a cabo un trabajo de gestión de forma bilateral con los PFP. A través de este proceso de negociación, Prospera busca que los programas “etiqueten” parte de sus presupuestos o publiquen convocatorias especiales focalizadas a la población beneficiaria bajo la regla del 50% + 1 (más de la mitad del grupo formado para fines del proyecto tienen que ser beneficiarios de Prospera).

Un primer resultado es que pocos programas comprometieron parte de sus presupuestos para la estrategia de inclusión productiva. En el cuadroCuadro 0-2 se presentan los resultados operativos de esta gestión para 2015 y 2016, que fueron los años en los cuales la gestión fue más exitosa, y se reportan exclusivamente los programas con mayor aportación.

Se advierte que en 2016, el componente de vinculación operaba con una mayor diversidad de socios estratégicos que en 2015, pues en este año el 96% de los proyectos apoyados fueron financiados por el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES), operado por la Dirección General de Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (PFES-Opciones Productivas), con una muy baja participación de otros programas, mientras que, en 2016, el porcentaje de aportación de otros programas fue más significante. Cabe mencionar que las cifras presentadas no permiten visibilizar el esfuerzo presupuestario de cada programa ajustado a su presupuesto total; por ejemplo, el monto apoyado por parte del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes) es alto si se compara con el presupuesto total que maneja este programa (192 millones de pesos en 2016, aunque bajó a 49 millones de pesos en 2017). El porcentaje de proyectos aprobados contra proyectos registrados también se ha incrementado de manera importante: el 78% en 2016 frente al 52% en 2015.

Así, en los hechos, la dependencia que más se comprometió con los objetivos de vinculación para la inclusión productiva fue la Sedesol, en la cual está sectorizado Prospera.

En general, la capacidad de gestión de Prospera en el caso de los programas que buscan una alianza cercana es relativamente alta, con una mejoría significativa en 2016 –entre el 71 y 93% para los cuatro principales programas participantes, y con un monto promedio por proyecto de 130,000 pesos–. No obstante, hay que matizar esta aparente mejora en la eficiencia operativa del componente y considerar el muy corto tiempo observado (dos años).

Cuadro 0-2- Resumen de resultados operativos de vinculación, 2015-2016

Año 2015	Montos				Proyectos			
	Registrados	Apoyados	Porcentaje apoyado/ registrado	Porcentaje apoyado programa/ apoyado total	Registrados	Apoyados	Porcentaje apoyado/ registrado	Porcentaje apoyado programa/ apoyado total
PFES-Opciones Productivas	323,068,057	194,005,267	60	96	2,326	1,488	64	98
Sagarpa-Mujer Emprendedora	30,123,741	3,304,000	11	2	169	14	8	1
PFES - INAES	83,291,184	2,159,941	3	1	282	10	4	1
TOTAL	**476,985,041**	**201,436,158**	**42**		**2,924**	**1,525**	**52**	

Año 2016	Montos				Proyectos			
	Registrados	Apoyados	Porcentaje apoyado/ registrado	Porcentaje apoyado programa/ apoyado total	Registrados	Apoyados	Porcentaje apoyado/ registrado	Porcentaje apoyado programa/ apoyado total
PFES-Opciones Productivas	173,865,542	123,892,129	71	43	1,290	987	77	45
PFES-INAES (acumulado 2015-2016)	112,701,534	92,466,247	82	32	402	353	88	16
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Procodes	57,482,238	42,122,679	73	15	448	355	79	16
Instituto Nacional del Emprendedor-**Jóvenes Emprendedores**	25,000,000	23,332,528	93	8	500	495	99	23
TOTAL	**411,253,395**	**285,554,396**	**69**		**2,810**	**2,194**	**78.0**	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 0-3. Número de proyectos y familias apoyados, 2015-2017

Proyectos apoyados			
Año	**Estrategia**	**Proyectos**	**Familias**
2015	**Tradicional**	1,344	11,440
	Territorios productivos	181	1,151
Subtotal		**1,525**	**12,591**
2016	**Tradicional**	1,967	10,818
	Territorios productivos	227	1,082
Subtotal		**2,194**	**11,900**
2017	**Tradicional**	4,392	5,027
	Territorios productivos	25	143
	PROINPRO	29	109
	De la Mano con Prospera	**319**	319
Subtotal		**4,765**	**5,598**
TOTAL		**8,484**	**30,089**

Fuente: Elaborado con base en información de la Dirección de Productividad de la Dirección General de Vinculación y Coordinación de la Coordinación Nacional de Prospera.

De manera general, la capacidad de gestión de Prospera en el caso de los programas que efectivamente buscan una alianza cercana es relativamente alta, con una mejoría significativa en el 2016 –entre 71% y 93% para los cuatro principales programas participantes, y con un monto promedio por proyecto de 130,000 pesos. No obstante, es importante matizar esta aparente mejora en la eficiencia operativa del componente, tomando en consideración la muy corta duración del lapso observado (dos años). Asimismo, es necesario mencionar que, en 2017, hubo una reducción significativa en la aportación de los programas, en particular debido a restricciones presupuestarias o consideraciones de tipo político. Así, en ese año, el número de convocatorias se redujo de forma importante y las principales negociaciones se realizaron con el componente el Campo en Nuestras Manos de la Sagarpa, que financia sobre todo pequeños huertos y granjas de traspatio para el consumo familiar. Aunque el número de proyectos financiados fue mayor en 2017, en los hechos, tanto el monto total correspondiente como el número de familias apoyadas son mucho menores que en 2015 y 2016: se estima un monto total de alrededor de 37.5 millones de pesos.

Este último punto es, sin duda, el más problemático, dado que la aleatoriedad de las coyunturas políticas se vuelve el principal determinante del éxito de las gestiones realizadas por Prospera. El factor político transciende los acuerdos que puedan obtenerse desde las estructuras centrales (en particular, direcciones generales de las secretarías), y puede

desembocar en cambios importantes de decisiones en los planes de los estados y delegaciones; en otras palabras, la buena voluntad de las direcciones generales no es suficiente para una gestión exitosa, sino que tendría que ser acompañada por una buena disposición e incentivos en todos los niveles de la cadena de gestión y operación del programa.

Uno de los aprendizajes más relevantes en temas de vinculación reside en el hecho de que la propia naturaleza de la oferta de los PFP, combinada con algunas condiciones que caracterizan las comunidades pobres, hace improbable su articulación y compromiso en el marco de una estrategia de inclusión productiva. Aquí se resaltan algunas características de estos programas, extraídas del documento de aprendizaje del PPTP: la larga tradición histórica de gasto sectorizado, poca flexibilidad de las reglas de los programas; enorme peso de la idea de que las personas en situación de pobreza que viven en zonas rurales no tienen potencial productivo; concentración del gasto público agropecuario en los territorios y estados de menor pobreza relativa; rigidez de la oferta productiva, que condiciona la demanda; y captura clientelar de muchos programas productivos (Modrego y Berdegué, 2016).

Otra limitante reside en la naturaleza tan distinta de los PFP, a pesar de que los apoyos que otorguen no sean tan distintos. En efecto, la razón de ser de cada programa o componente se centra, en gran medida, en “verse” diferente de los otros programas, sea por su “originalidad” administrativa y por la impermeabilidad de sus procesos hacia fuera; ello, debido a que es a través de esta diferenciación que los programas y entidades pueden justificar su permanencia en el tiempo a pesar de las duplicidades. En este contexto, los incentivos para la colaboración son prácticamente nulos.

CONCLUSIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA EN MÉXICO

Este capítulo propone algunas reflexiones generales que buscan propiciar la discusión en torno a las perspectivas de la estrategia de inclusión productiva en México. Asimismo, y a partir de los análisis expuestos en este capítulo, se formulan recomendaciones y propuestas de índole estratégica e institucional para una estrategia de inclusión productiva.

Reflexión sobre el contexto institucional y político

En el ambiente institucional externo a Prospera, mejorar los resultados de los programas que ofrecen subsidios, revisar sus procesos de focalización y reducir el rol de los intermediarios conformaron tres líneas de acción de los PFP durante este sexenio. Para la inclusión productiva, estas líneas de acción tuvieron repercusiones inmediatas, por lo siguiente: a) se difunde la idea de que el padrón de beneficiarios de Prospera es un instrumento de focalización que podría ser utilizado en el marco de otros programas; b) se refuerza la visión positiva de la inclusión productiva, dado que posiciona a Prospera como agente gestor de los subsidios, lo cual resuelve (en teoría) el problema del intermediarismo; c) surgen varias iniciativas y modelos de inclusión productiva, que son operados por actores distintos, con pocos procesos de retroalimentación entre las experiencias, por lo menos en un primer momento; y d) los actores llamados a participar y colaborar se enfrentan a una

serie de incentivos e instrucciones distintas que van desde las mejoras a sus programas, ya mencionadas, hasta la colaboración con Prospera. Una hipótesis que convendría explorar es que, en algunos casos, podría haberse generado un fenómeno de "saturación" del margen de cambio que puede ser absorbido por las administraciones públicas, de por sí poco inclinadas a innovar y modificar sus formas de operar.

Ahora bien, en el contexto interno, la reforma de la política social y el mandato delegado a Prospera se implementa a la par que la agenda de mejoras institucionales y operativas "naturales" del programa. En efecto, Prospera cuenta con una serie de evaluaciones sólidas que actualizan con periodicidad los aspectos a mejorar; estas líneas estratégicas fueron, hasta cierto punto, obviadas, desplazadas por la agenda de innovación impulsada desde la Presidencia al iniciar el sexenio.

De forma paradójica, podría concluirse que los distintos aspectos descritos fueron erigiendo un contexto político-institucional de mucha complejidad para priorizar una agenda política en particular y, aún más, iniciativas basadas en la colaboración de distintos actores ya enfrentados a notables retos en el marco de su operación cotidiana. No hay que olvidar que, de manera paralela, otra iniciativa de igual complejidad en la articulación y colaboración de distintos actores, la Cruzada Nacional contra el Hambre, también competía por la atención en la agenda de colaboración.

Discusión sobre las ideas y los supuestos que sustentan la política de inclusión productiva

Al establecer la lista de PFP, se puso poca atención en el tipo de población objetivo al que va dirigido cada programa con el supuesto de que, por simple agrupación, las familias Prospera formarían parte de la población objetivo y que únicamente se requería incentivar su demanda al programa. De la lista de quince programas propuestos en 2014, se estima que siete de ellos trabajaban con población en situación de pobreza o marginación.[385] Sin embargo, soslayar los conceptos básicos implícitos o explícitos en la población objetivo de los PFP generó en la práctica un nuevo supuesto: es posible modificar la focalización de un programa sin afectar sus prioridades y resultados. En otras palabras, el tipo de población al que va dirigido un programa determinado se consideró en la práctica como un elemento técnico instrumental, y no como constitutivo del programa.

Aunado a lo anterior, si una política pública de desarrollo productivo dirigida a poblaciones en condición de pobreza requiere un diseño profundamente distinto, no podría asumirse que, al modificarse la focalización de cualquier política productiva para atender a individuos en condición de pobreza, se esté mejorando en forma automática el acceso a la oferta pública para esta población.

[385] Programa de Opciones Productivas de la Sedesol; Programa de Fomento a la Economía Social del INAES; Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Promete), Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios y Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Programas para Micro y Pequeñas Empresas, del Instituto Nacional del Emprendedor; Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Surge, entonces, una pregunta que convendría dejar en primera línea de las reflexiones sobre las perspectivas de la estrategia de inclusión productiva: ¿qué programa o componente debería fungir como el instrumento de inclusión productiva para las personas en situación de pobreza? Para atender esta interrogante, es necesario plantear otra que ha sido obviada o contestada de forma parcial a la hora de seleccionar los programas: ¿qué criterios debe cumplir un programa o componente para que su vinculación con Prospera responda con efectividad a los objetivos de la inclusión productiva?

Otra idea importante que es subyacente al discurso de inclusión productiva es la premisa de que Prospera tiene ventajas comparativas para vincularse a los PFP identificados; esto, debido a su exitosa experiencia de colaboración con dependencias gubernamentales. Sin embargo, se tiende a hacer invisibles las diferencias de coordinación con dependencias que proveen un servicio básico universal (como salud o educación) y la gran heterogeneidad existente entre los instrumentos de política pública seleccionados para la vinculación, aunado al hecho de que estén sectorizados en siete dependencias gubernamentales distintas. Cada uno de los programas o componentes cuenta con su trayectoria propia y, en muchos casos, con una experiencia operativa de más de una década. Otorgarles el mismo trato en términos de estrategia de vinculación limita las oportunidades reales de coordinación.

Así, los sectores públicos a cargo de la salud y de la educación tienen lógicas político-operativas más afines a la de Prospera, mientras que los sectores a cargo de los PFP pertenecen a otros ámbitos de la política pública, tal vez más difíciles de interpretar por parte de un PTC como Prospera.

Limitantes de los programas de fomentos productivo

La experiencia de Prospera en términos de inclusión productiva, así como otros tipos de análisis que se acercan a este conjunto de acciones gubernamentales, permite destacar un conjunto de problemas que limitan el alcance de los programas que ofrecen subsidios para el fomento productivo y que justifican la urgente necesidad de reestructuración de estos en un fondo único de servicios de fomento productivo.

Una parte importante de los programas de subsidio para el fomento productivo tienden a ser regresivos

Al analizar la vertiente de competitividad del Presupuesto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC),[386] se observa una gran concentración de los recursos

[386] La política de desarrollo rural se compone de un conjunto de acciones y programas agrupados en el PEC, que funge como anexo técnico del Programa de Egresos de la Federación y que ha sido instituido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en 2001, como un instrumento cuya finalidad es "promover la articulación y convergencia institucional" (OCDE, 2011). El PEC se compone de más de 150 componentes o programas de 17 ramos administrativos a través de nueve vertientes de atención especializada: competitividad, social, financiera, infraestructura, laboral, medio ambiente, educativa, salud y agraria (FAO-Sagarpa, 2013). El PEC no ha sido el instrumento integrador y coordinador de la política de desarrollo rural que se había planteado originalmente; tan solo ha permitido "clasificar y agrupar el amplio conjunto de programas agrícolas y de desarrollo rural por funciones comunes" (Scott John, 2010). La "falta de claridad en las funciones institucionales entre los organismos gubernamentales que intervienen […], la duplicación de actividades […] y los

públicos en muy pocas regiones, y al interior de esos territorios, en muy pocas manos. Siete entidades (principalmente las del norte) concentraron el 41.2% del presupuesto productivo ejercido en 2015, cuando solo reportan el 29.3% de las unidades productivas. Además, la distribución del presupuesto de carácter productivo acrecienta las desigualdades regionales; en zonas clasificadas como de muy alta marginación se calcula un promedio de 5,483 pesos por unidad de producción, mientras que, en municipios de baja marginación, este monto asciende a 43,000 pesos por unidad de producción (Robles, Sarmiento y Hernández, 2016).

Su cobertura es limitada

A pesar de que el PEC se compone de más de 150 programas, son muy pocos los que tienen cobertura en la mayoría de los municipios del país. Es más, los que tienen incidencia en la mayoría del territorio nacional son los programas de la vertiente social (Prospera, Adultos Mayores, Programa de Abasto), mientras que solo dos programas de la vertiente productiva están presentes en una parte significativa del territorio (caso del PROAGRO Productivo y del Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola). Ese dato va de la mano con el hecho de que, en muchos casos, los presupuestos que movilizan los programas no están calibrados al problema que buscan atender; esta condición de insuficiencia presupuestaria tiende a restarles credibilidad como solución viable de política pública.

Las lógicas de corrupción y de captura de renta orientan, en gran medida, la operación de este tipo de programas

La gestión de los subsidios de los programas productivos está supeditada a prácticas institucionales profundamente arraigadas en la lógica operativa de los actores movilizados: la corrupción, el clientelismo y el rentismo son distintas prácticas que sustituyen el propio objetivo del programa y anulan cualquier posibilidad de planificar políticas públicas que promuevan el desarrollo productivo. Los servidores públicos, los grupos de interés y otros tipos de actores involucrados en estas prácticas son los principales beneficiados de estas partidas presupuestarias, sea para su beneficio personal directo o para incrementar su influencia y poder político. Si bien se avanzó con la disposición de que algunos de los padrones y las bases de datos de beneficiarios sean públicos, todavía hay claroscuros en la distribución de los subsidios; en particular, al no existir un padrón único integrado de este tipo de programas, y al tener formatos de recopilación de la información poco accesibles para el público.

Los procesos administrativos para la gestión de estos programas son innecesariamente complejos

Una limitante para la articulación reside en la naturaleza tan distinta de los PFP, a pesar de que los apoyos que otorguen no sean tan distintos. Esta aparente paradoja se explica por el hecho de que la razón de ser de cada programa reside, en gran medida, en verse

acercamientos contradictorios a los problemas […] han debilitado el efecto del gasto público importante de México […] y han contribuido a su rendimiento relativamente bajo" (OCDE, 2011).

diferente de los otros programas, sea por su originalidad administrativa y por la impermeabilidad de sus procesos hacia afuera. De esta forma, los programas o componentes tienen objetivos generales que no están orientados en un mismo sentido o se contraponen entre sí, y las disposiciones establecidas en las reglas de operación contienen una serie de particularidades, criterios, requisitos de elegibilidad, documentos y condiciones que hacen complejo, burocrático y tortuoso el acceso a los programas.

Los bienes y servicios que proveen estos programas son muy poco diversificados, de tal suerte que no alcanzan a conformar una oferta pública integral para el desarrollo productivo

La rigidez de la oferta productiva, que condiciona la demanda, se expresa en las propuestas de proyectos de las familias, redunda en una política productiva muy poco diversificada y, por consiguiente, mal adaptada a las necesidades reales de la población. En particular, se observa un desbalance importante entre la inversión en bienes privados individuales, en particular equipos e insumos, frente al financiamiento de bienes de carácter público, como el desarrollo de capacidades e infraestructuras de mayor costo y complejidad. Así, se estima que ocho de cada diez pesos de la vertiente de competitividad del PEC corresponden a bienes privados individuales (Robles, Sarmiento y Hernández, 2016).

Las dos condiciones anteriores –poca diversidad de los bienes y servicios y fragmentación de la oferta– conforman un escenario en el cual se observa una fuerte duplicidad de los apoyos, y muy pocos esfuerzos de complementariedad. Finalmente, tampoco se observan casos de complementariedad por “coincidencia en la focalización”, pues son muy pocos los programas que coinciden en un municipio al mismo tiempo. Por un lado, los procesos de recepción de solicitudes para acceder a los apoyos se llevan a cabo con tiempos de apertura diferentes, lo que no permite que los posibles beneficiados puedan articular un paquete de servicios para sus necesidades productivas. Por otro lado, la focalización de las intervenciones tiende a utilizar criterios muy amplios, lo cual genera dispersión de la acción gubernamental en el territorio nacional.

Lo anterior tiene implicaciones importantes a la hora de concebir políticas de inclusión productiva. El documento fundador del PPTP señala que el programa debe ser capaz de articular una oferta integral de los bienes y servicios que son necesarios y suficientes para el desarrollo económico en zonas rurales (Modrego y Berdegué, 2016).

No obstante, este planteamiento, los programas seleccionados están enfocados, en gran medida, en financiar proyectos productivos. Solo cubren parcialmente los servicios de asistencia técnica y presentan duplicidades importantes entre ellos para el acceso a equipos e insumos. Algunos se centran en servicios financieros, y ninguno provee infraestructura de mayor costo y complejidad.

Lo anterior lleva a la siguiente conclusión: la lista de programas de fomento incluido en la oferta programática, por estar articulada en el marco de la estrategia de inclusión productiva, no conforma una oferta pública integral, complementaria ni sinérgica. Si bien puede haber sinergia entre un programa determinado y las transferencias condicionadas,

la totalidad de los programas no se complementan entre ellos; al contrario, se observan fuertes duplicidades e incongruencias.

El problema ahí planteado está estrechamente relacionado con otro hecho importante: en México no existe algún programa que brinde una oferta integral para el desarrollo productivo. Los distintos conceptos que permitirían financiar este tipo de iniciativas están distribuidos entre distintos programas que no están coordinados entre ellos; la oferta de fomento productivo se encuentra fragmentada, dispersa y, en general, es muy poco eficiente.

Asimismo, apenas una minoría de estos programas cuenta con una metodología de trabajo sólida en campo que incluya procesos de desarrollo de capacidades y acompañamientos continuos y progresivos, así como una oferta diversificada y multianual de bienes y servicios para la producción y comercialización, que garanticen el éxito de los proyectos promovidos.

Posicionamiento político, coherencia y coordinación interinstitucional

Más allá del posicionamiento de alto nivel, la coherencia conceptual y normativa

Tanto por su complejidad operativa como por la ambición de su propósito, la inclusión productiva tiene que inscribirse como un objetivo de mayor jerarquía en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Este argumento ha sido ampliamente enunciado y desarrollado en las distintas publicaciones sobre el tema.

Ahora bien, el caso mexicano ilustra que un buen posicionamiento político no es suficiente, en particular si la propuesta de política planteada se esboza solo en su diseño primario, sin la claridad ni la coherencia necesarias para su implementación. Desde un enfoque de políticas públicas, se observa que se hizo mucho hincapié en garantizar el posicionamiento de la temática en la agenda política, con una gestión de alto nivel y la creación de un órgano colegiado con presencia de entes con amplio poder de convocatoria. No obstante, estos esfuerzos “caudal arriba” de la política no fueron correspondidos “caudal abajo”; en efecto, las estrategias para aterrizar el mandato de alto nivel fueron poco ordenadas y, en gran medida, motivadas por la urgencia de demostrar resultados.

La revisión de los documentos normativos muestra que faltan mayores esfuerzos de conceptualización de la inclusión productiva, al mismo tiempo que se requiere un marco conceptual más robusto que permita insertarla de forma coherente en los objetivos de Prospera. La falta de claridad conceptual ha acarreado distintos problemas a la hora de institucionalizar la política de inclusión productiva. La agrupación de las cuatro inclusiones en un único componente de vinculación en las reglas de operación del programa indica que se ha privilegiado el método de intervención (la vinculación) sobre el objetivo de esta intervención; se confundió y sustituyó el fin por el medio. Se ha puesto demasiado interés en su vertiente instrumental, con un fuerte descuido en dejar claro el propósito de la estrategia.

Este abordaje tiene varias implicaciones sobre la política pública resultante: por un lado, tiende a reducir el tipo de colaboración requerida, pues esta se limita a actividades de negociación y gestión política con los PFP. Estas pautas de relacionamiento entre dependencias de gobierno han impedido dar lugar a una reflexión de mayor alcance sobre un posible objetivo común entre los programas involucrados y una planeación de acciones de más largo plazo. Por otro lado, tiende a simplificar el objetivo de la inclusión productiva y, por consiguiente, simplificar el problema de la pobreza, lo cual puede derivar en una grave omisión de conceptos y acciones relevantes para garantizar una salida sostenible de la condición de pobreza.

Coordinación interinstitucional frente a coherencia de la política

Desde un enfoque de políticas públicas, se puso el acento en tratar de resolver el problema de la coordinación interinstitucional antes de profundizar en el reto del modelo de desarrollo que propone la inclusión productiva. La atención puesta en la coordinación interinstitucional creó un problema de política antes inexistente: que las políticas están insuficientemente coordinadas; este problema opaca el problema que busca atender la inclusión productiva (insuficientes capacidades y activos que impiden el crecimiento productivo de las personas), lo cual redunda en la concentración de los recursos humanos para lograr esta coordinación, sobre todo con la labor de gestión de Prospera y la administración del STEIA.

La preocupación por la coordinación interinstitucional no es propia de este sexenio ni de esta temática; está presente en los distintos informes de evaluación de la política social publicados por el CONEVAL. Dado que en México la provisión de bienes y servicios en el sector social privilegia la herramienta del programa, la política social resulta ser la suma de todos los programas relacionados con el desarrollo social que, como se ha visto, es abordado desde una visión amplia. Este proceso *bottom-up* implica que los principios orientadores de la política respondan a las estructuras programáticas y dejen de lado una visión amplia e integral del desarrollo (CONEVAL, 2018); esto provoca la fragmentación de las acciones emprendidas. El mismo tipo de observaciones y argumentos prevalecen en los análisis de la política de desarrollo rural, concebida como el conjunto de acciones y programas que integran el PEC.

En este sentido, se plantea la coordinación interinstitucional como una solución a esta situación: “La coordinación interinstitucional surge como respuesta a la fragmentación de las acciones gubernamentales vinculadas con el desarrollo social” (CONEVAL, 2018). Aquí se argumenta que, ante problemas de fragmentación, se requieren esfuerzos de coherencia, pero no de coordinación. En otras palabras, la coordinación es una solución no adaptada al problema identificado, lo cual explica los fracasos reiterados de las distintas iniciativas de coordinación interinstitucional –sea en el sector rural o social– en las últimas décadas.

Propuestas y recomendaciones

Para avanzar hacia una mayor coherencia de la política púbica, un primer esfuerzo podría consistir en la creación de un fondo único que agrupara un conjunto de bienes y servicios

para el desarrollo productivo de las poblaciones en condición de pobreza. Este fondo único podría ser ordenado en el marco de un programa rector, que se sugiere se consolide en torno a tres principios fundadores:

- Partir de un *enfoque territorial*, que ubique el territorio como el sujeto principal de la política y proponga soluciones suficientemente flexibles, pero integrales, que aborden, al mismo tiempo, las carencias y necesidades de los hogares y comunidades, con la generación de oportunidades territoriales de desarrollo económico a través de la infraestructura, la información y un conjunto amplio de bienes y servicios públicos habilitantes.
- El reconocimiento de la *diversidad y multidimensionalidad de situaciones de pobreza*, que se expresa en la diversificación de estrategias de supervivencia y generación de ingresos de los hogares en condición de pobreza, localizados en territorios también diversos desde el punto de vista de su potencial de integración con dinámicas de acceso a bienes y servicios normalmente situados en ciudades y que redundan, además, en dispares condiciones de bienestar.
- La *centralidad de las organizaciones locales* como motor del desarrollo cooperativo de actividades productivas para la generación de ingresos, y la consecuente necesidad de fortalecer el tejido organizacional de los territorios, así como las capacidades de otras instituciones clave para el desarrollo local, como los municipios.

Esta estrategia deberá contar con una instancia ejecutora principal (una agencia de implementación) que concentre las funciones de lo que se podría designar como “programa rector”; con esto se busca evitar la dispersión operativa y pasos de coordinación interinstitucional que sean innecesarios. Esta agencia ejecutora contará, a su vez, con subagencias ejecutoras, las cuales deberán cumplir con los criterios mínimos: capacidad de operar programas complejos, con múltiples componentes y una gran diversidad de bienes y servicios; capacidad para descentralizar procesos; capacidad de trabajo en zonas marginadas; buen nivel de tecnificación de los bienes y servicios; capacidad de amortiguar problemas de captura de renta; y grado de profesionalización satisfactorio de sus cuadros.

Ni la creación de un programa rector ni la urgente reestructuración de la oferta de fomento productivo en un fondo único pueden ser entendidas como una invitación a renunciar por completo a la coordinación intersectorial. La gran diversidad de bienes y servicios, por ser provistos en el marco de la estrategia, hace indispensable dicha coordinación. Como ejemplos, se menciona la provisión de infraestructura pública de comunicación y transporte; de los esquemas de pagos por servicios ambientales; del fortalecimiento de la gestión pública en los municipios, entre otros. La actual propuesta institucional busca atender el problema de fragmentación de la política con la estructuración de una oferta más coherente. Una vez superado este primer paso, se vuelve más factible diseñar estrategias de coordinación interinstitucional para avanzar en la dimensión integral de la política.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas y los retos de la inclusión productiva y laboral: aprendizajes relevantes para el programa POP a partir de la experiencia latinoamericana

Fabio Veras Soares

Semblanza del autor:
Fabio Veras Soares es Doctor en Economía por el University College London. Es investigador del Instituto de Investigación Económica Aplicada del Gobierno de Brasil y coordinador de investigación del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Gobierno de Brasil).

Citación sugerida:
Veras Soares, Fabio (2019). Los programas de transferencias monetarias condicionadas y los retos de la inclusión productiva y laboral: aprendizajes relevantes para el programa POP a partir de la experiencia latinoamericana. En Hernández Licona, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coords.) (2019). *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

INTRODUCCIÓN

La literatura sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) subraya el intento de estos por alcanzar dos objetivos con temporalidades distintas: uno a corto plazo: suavizar el consumo (o aliviar la pobreza), y otro a largo plazo: promover la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza (Handa & Davis, 2006; Veras y Britto, 2008; Fiszbein, et.al., 2009). Para alcanzar estos objetivos, los PTMC utilizan una combinación no exhaustiva de componentes que los distinguen de otros programas de transferencia monetaria:[387]

- Población objetivo y selección de beneficiarios: los PMTC usualmente son dirigidos a familias (y no individuos) pobres o en pobreza extrema, identificadas a través de la utilización de métodos indirectos de comprobación de recursos financieros (*proxy means test*).[388] Familias con niños tienden a ser priorizadas.
- Transferencias: las transferencias consisten en recursos monetarios pagados regularmente, pero también pueden incluir algunos componentes en especie. Las transferencias pueden ser iguales para las familias beneficiarias o variar con el nivel de pobreza, tamaño del hogar, número de niños en el hogar, edad, sexo y grado escolar.
- Corresponsabilidades: las corresponsabilidades incluyen, en general, visitas regulares a centros de salud para niños y niñas menores de cinco años y para mujeres embarazadas, o bien, el seguimiento del protocolo de inmunización, de matrícula y asistencia regular a la escuela para niños y niñas en edad escolar. El incumplimiento de las corresponsabilidades genera sanciones a las familias y, en casos reincidentes, puede llevar a la exclusión del programa.
- Dimensión de género: pago otorgado preferente a las mujeres/madres, lo que es visto como una fuente de empoderamiento para las mujeres.
- Programas complementarios: estos pueden ser implementados a través del acceso preferente, vinculaciones con otros programas sociales –provisiones indirectas–, o programas específicos desarrollados en el programa mismo –provisión directa–. Los registros únicos o padrones de (potenciales) beneficiarios interoperacionales desempeñan un rol importante en este proceso de vinculación u oferta directa de programas complementarios.
- Comunicación: incluyen, directa o indirectamente, elementos de información para el cambio de comportamiento mediante la comunicación directa con los beneficiarios. Pueden representar un refuerzo para las corresponsabilidades.

[387] Por ejemplo, programas de transferencias sociales universales, sin corresponsabilidades y con foco en individuos derechohabientes.
[388] Otros métodos de selección pueden ser utilizados de forma complementaria, como la focalización geográfica, comunitaria o sustitutos, como la focalización por comprobación de recursos económicos (caso del programa Bolsa Familia de Brasil).

Este capítulo busca identificar y discutir aprendizajes para el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP); se enfoca en la creciente implementación de programas complementarios, en particular aquellos vinculados a la inclusión productiva y laboral. Con base en una revisión de la literatura, usamos la tipología de PTMC, basada en tres grupos desarrollados por Cechinni y Martínez (2011), en donde un primer elemento de diferenciación entre los programas es la importancia que reciben cada uno de sus dos objetivos y cómo esta importancia se refleja en la manera como sus componentes son implementados y se relacionan. Como observa Barrientos (2013):

> Todos los programas de asistencia social buscan reducir la pobreza, pero los objetivos específicos de los programas reflejan perspectivas específicas con respecto a los factores determinantes que conllevan a la pobreza y juzgamientos sobre la adecuación y viabilidad de las intervenciones. En particular, la medida en que los programas de asistencia social mezclan objetivos para la reducción de la pobreza actual y futura tiene una influencia fundamental en sus diseños (p. 113, traducción del autor).

En línea con el análisis de Handa y Davis (2006) y Veras y Britto (2008), se exploran las contradicciones o tensiones entre el objetivo a corto plazo y el objetivo a largo plazo, no solo para identificar las características diferenciadoras de los tres tipos de PTMC, sino también para ilustrar cómo, a lo largo del tiempo, estas características diferenciadoras se volvieron menos evidentes en muchos programas, particularmente respecto a la adopción de programas complementarios para jóvenes y adultos participantes de los PTMC. Este proceso se debe tanto al aprendizaje e influencias recíprocas entre los programas de la región como a cambios (en algunos casos rupturas) en las prioridades respecto a sus objetivos y componentes.

En el caso del programa POP, la revisión documental en este capítulo sugiere un cambio profundo en el eje del programa y en sus componentes prioritarios en la transición de Oportunidades a Prospera. Mientras que la transición de Progresa a Oportunidades fue más suave, en particular en lo que se refiere a la importancia de componentes de programas complementarios de inclusión productiva y laboral. La experiencia y el aprendizaje de algunos PTMC en la región, detallada en la parte final del capítulo, puede ayudar a contextualizar lo que, de hecho, se puede esperar de este tipo de vinculación y el rol que los programas complementarios de inclusión productiva y laboral tienen como componentes importantes de sistemas de protección social amplios e inclusivos.

En la siguiente describimos los orígenes de los PTMC en la región y se analizan con más detalle las experiencias pioneras de Honduras, México y Brasil. En la tercera sección presentamos la tipología de PMTC. En la cuarta sección discutimos la evolución de programas de inclusión productiva y laboral y los PTMC. En la quinta documentamos cómo el tema de la inclusión productiva y laboral fue tratado en los documentos del POP, y argumentamos que hubo la ruptura en la visión del programa en la transición de Oportunidades a Prospera. En la sexta revisamos las experiencias de Chile, Perú y Brasil con la integración de los PTMC y de programas complementarios de inclusión social y productiva. Finalmente, en la séptima sección concluimos con una discusión sobre el rumbo futuro del programa POP, alertando sobre los peligros de una estrategia “graduacionista”;

se argumenta en favor de la integración de programas de inclusión productiva y laboral en sistemas nacionales de protección social más amplios.

1. Los PTMC pioneros

Los PTMC tienen su origen en los años noventa en Latinoamérica y el Caribe; expandiéndose a casi todos los países de la región en los años dos mil e influenciando a muchos programas emergentes de transferencias monetarias por todo el mundo. Según la base de datos sobre los PTMC organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017a), en 2015, existían 30 PTMC en operación en 20 países de la región (Cecchini y Atuesta, 2017). A su vez, la base de datos del Banco Mundial ASPIRE ha identificado, recientemente, 64 PTMC en todo el mundo, para los cuales existe información administrativa (Banco Mundial, 2018). De esa manera, hubo una diseminación de estos programas por todo el mundo, y ellos continúan sobrerrepresentados en Latinoamérica. Por ello, y por la similitud entre el POP y los programas de la región y sus contextos, nuestro objetivo se encaminará a la comparación de los programas de esta región.

Diversos factores contribuyeron al surgimiento de los programas y su adopción por gobiernos de diferentes colores partidarios e ideologías. Para ilustrar esta diversidad de entornos, analizamos brevemente a los tres países pioneros en la región: Honduras, Brasil y México.

El Programa de Asignación Familiar en Honduras

El Programa de Asignación Familiar I (PRAF I) fue creado en 1990 en Honduras con préstamos y apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. El PRAF I tuvo como objetivo general compensar a los hogares pobres por los efectos negativos del programa de reformas estructurales que se implementaron en el país. Sin embargo, sus objetivos específicos y sus componentes permiten su clasificación como un PTMC. Sus objetivos específicos eran: proveer el ingreso y aumentar el poder de compra de los hogares en pobreza extrema; mejorar la nutrición, las condiciones de salud y los niveles educacionales de estos mismos hogares; aumentar la asistencia de niños a la escuela entre el primer y tercer grado (Moore, 2008).

Los diversos componentes del programa fueron puestos en marcha en forma gradual entre 1990 y 1998: bono escolar con corresponsabilidad de asistencia a la escuela para niños de primaria hasta el tercero grado[389] (1990); bono materno-infantil con corresponsabilidad de visitas a los centros de salud para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas (1991); Desarrollo Integral de la Mujer, programa de capacitación para mujeres con componente de microcrédito (1991); Bolsón escolar, distribución de útiles escolares (1992); bono para la tercera edad, una transferencia mensual para aquellas personas con 65 años

[389] Respecto a este último objetivo es interesante notar que el pago por el componente bono escolar de primero a tercer grado solamente era entregado durante diez meses al año y hasta tres niños por familia, características estas que vamos a encontrar en el diseño del programa POP algunos años después en México.

de edad o más (1993); y bono nutricional para niños menores de cinco años en riesgo de desnutrición (1998) (Cohen, Franco y Villatoro, 2006a).

El programa tuvo varios problemas de implementación, entre ellos la dificultad de verificar el cumplimiento de las coresponsabilidades, de graduar a los niños al final del tercer grado y de validar métodos de focalización diferenciados por componentes poco claros, lo que llevó al BID a proponer un nuevo programa, PRAF II, mediante el cual se atacarían las debilidades identificadas en las evaluaciones del PRAF I (Moore, 2008; Cohen, Franco y Villatoro, 2006a). Un aspecto importante que resaltar en la experiencia hondureña es que tanto el BID como el Banco Mundial tuvieron una gran influencia en el diseño del programa, lo que contrasta con los casos de los PMTC en Brasil y en México, en donde esta influencia no está registrada con la misma intensidad.

Otro aspecto importante que destacar es que el PRAF I era uno de los componentes del Fondo Hondureño de Inversión Social, cuyo principal elemento, en términos de monto de gastos, consistía en el desarrollo de obras públicas de infraestructura para la contratación de mano de obra temporal. Estas obras eran focalizadas geográficamente por medio de mapas de necesidades básicas insatisfechas y de la prevalencia de malnutrición (Cohen, Franco y Villatoro, 2006a). A pesar de formar parte de un fondo que apoyaba la inserción laboral (generación de empleo) en regiones pobres, estos dos componentes no fueron integrados y eran desarrollados de manera aislada.

El surgimiento del programa Bolsa Familia en Brasil

La experiencia brasileña con PTMC al nivel del gobierno federal (es decir, del Ejecutivo nacional) empezó en 1996 con el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), que consistía en el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas para niños entre siete y quince años en localidades rurales de alta incidencia de trabajo infantil. Sin embargo, elprograma PETI no es considerado un antecedente importante del programa Bolsa Familia como lo son los PTMC desarrollados por algunas municipalidades. De hecho, el programa Bolsa Familiar para a Educação (Bolsa Familiar para la Educación) –creado en 1995 en el Distrito Federal, con población objetivo de niños en edad escolar (7-14 años), de familias de bajos ingresos (debajo de la media del salario mínimo per cápita)– y el Programa Garantia de Renda Famíliar Mínima (Programa de Ingreso Mínimo Garantizado) –desarrollado por la municipalidad de Campinas, con una población objetivo de familias de bajos ingresos con hijos de hasta 14 años– tenían claras características que después influenciaron otros programas municipales y los programas federales de PTMC.

En 1997, el gobierno federal inició el subsidio del 50% de los costos para la implementación de los programas de ingreso básico vinculados a la educación, o sea, PMTC ligados a corresponsabilidades en el área de educación (modelo del Distrito Federal), en municipalidades con ingreso per cápita por debajo del umbral de la media de su estado. Sin embargo, hasta 2001 son creados los PMTC de gestión nacional (federal) Bolsa Escola para niños de entre seis y quince años, bajo la responsabilidad del Ministerio de la Educación, y la Bolsa Alimentação para familias pobres con niños entre los cero a seis años, o a mujeres embarazadas bajo la responsabilidad del Ministerio de la Salud.

Resulta interesante observar que el diseño del programa del Distrito Federal incluía programas complementarios a las transferencias, como capacitaciones vocacionales para padres de familia cuyos niños recibían las becas; cuentas de ahorro que solo podían ser retiradas tras la finalización de la secundaria de los niños, como el esquema Jóvenes con Oportunidades del programa POP en los años dos mil. En Campinas, las familias recibían un seguimiento socioeducativo por parte de un psicólogo y una asistente social, en reuniones mensuales con grupos de quince familias (Draibe, 2006), similar a las prácticas adoptadas por otros PTMC y por el propio programa POP en México.

No obstante, cuando fue creado, en 2003, ninguna de estas dos características "complementarias" fue incorporada al diseño inicial de la Bolsa Familia federal. Por un lado, Sposati (2010) sostiene que el diseño del programa Bolsa Familia resulta de una mezcla de los paradigmas de los programas pioneros en el Distrito Federal y en Campinas, y por otro, su diseño fue influenciado por dos de los paradigmas más vinculados a las corrientes políticas del Partido de los Trabajadores: el ingreso mínimo ciudadano universal y la garantía de ingreso para la seguridad alimentaria, muy asociada a la introducción del *cartão alimentação* (tarjeta alimentaria) a principios de 2003, como parte del programa Hambre Zero en la región semiárida en el noreste de Brasil, y que tenía una naturaleza temporal (duración de dos años).

Estos dos paradigmas no definían sus poblaciones objetivo a partir de familias con niños como los programas pioneros del Distrito Federal y de Campinas. En ese sentido, la influencia de estos paradigmas explica la adopción de un componente básico de transferencias iguales para todos los hogares en pobreza extrema independientemente de su composición demográfica. La introducción del programa Bolsa Familia unifica los cuatros PTMC del gobierno federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação y Auxilio-Gás (no condicional, una especie de apoyo energético) (Veras, 2012).

La creación del programa Bolsa Familia posibilitó la consolidación del catastro único de programas sociales focalizados y mejoró la calidad de sus datos. Creado en 2001, uno de los objetivos del catastro único fue apurar y enriquecer la integración de las políticas y los programas destinados a la población de bajos ingresos. Sin embargo, con la ampliación de la cobertura del programa Bolsa Familia y el involucramiento y la capacitación de las municipalidades en la obtención y actualización de la información del catastro con el liderazgo de este programa bandera, el catastro único pudo presentarse como instrumento potencial y facilitador para la coordinación y articulación de programas dirigidos a la población de bajos ingresos. Tanto el programa Bolsa Familia como el catastro único tuvieron un rol importante en la articulación de los programas de diversos sectores sociales que formaban parte de la estrategia Hambre Zero en los dos gobiernos de Lula (2003-2006 y 2007-2010) como en el Plan Brasil sin Miseria del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014).

El surgimiento del POP en México

En el caso del POP en México, también hubo antecedentes importantes que influenciaron el diseño del programa. Cohen, Franco y Villatoro (2006b) sostienen que el Programa

Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado en 1989 durante el gobierno de Salinas, introdujo innovaciones importantes que ayudaron a la concepción del POP, como el objetivo de focalizar a las poblaciones indígenas y a las más pobres, y el incremento del presupuesto para el desarrollo social. Además, Levy (2006) destaca el componente Niños en Solidaridad del PRONASOL, creado en 1991 y que, aunque con una cobertura escasa, brindaba becas a los niños pobres que asistían a la escuela como un precedente importante al diseño de Progresa.

Problemas en la focalización de beneficiarios y las prácticas clientelares y corporativas por parte de programas vinculados al PRONASOL llevaron a la búsqueda de un nuevo tipo de diseño para los programas sociales dirigidos, ahora, con formas de selección de beneficiarios más objetivas y más "científicas" – disminuyendo el rol de las comunidades y los sectores organizados potencialmente corporativos en los procesos de selección de beneficiarios–. El diseño de un programa de transferencias monetarias con corresponsabilidades propuesto por el Consejo Nacional de Población en 1994 (Hernández-Franco, 2008) y de un plan piloto de transferencias en efectivo condicionado al cumplimiento de visitas a los centros de salud implementado en Campeche (diseñado por la Secretaría de Hacienda) fueron, también, dos antecedentes fundamentales para el diseño del POP (Yaschine & Orozco, 2010).

Diversos factores contribuyeron a la adopción y consolidación del POP; entre ellos se destacan: la combinación de la crisis económica de los años noventa con un aumento de la pobreza a pesar del incremento de la inversión en políticas sociales, lo que revelaba fugas importantes de estas inversiones; la visión del gobierno de Zedillo de que el crecimiento sostenido, vía aumento de la productividad, era el principal sendero para reducir la pobreza y que para esto la política social debía centrarse en el aumento del capital humano con programas de expansión de la oferta y la demanda por servicios sociales (Yaschine, 2015); y el relativo consenso académico sobre los factores determinantes de la pobreza, lo que llevó a propuestas robustas de rediseño de las políticas y los programas antipobreza y a la reforma de los subsidios alimentarios (Levy, 2006).

Además, los resultados de la evaluación de impacto del POP ampliaron consensos en torno al programa y fue el marco para la consolidación de este modelo de política social. Este consenso nacional se ve reflejado en el financiamiento y expansión del programa sin cambiar su foco básico en los gobiernos de Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012), que sucedieron a Zedillo (1994-2000) (Yaschine, 2015), y durante el gobierno de Peña-Nieto (2012-2018), a pesar de cambios importantes en los objetivos del programa como se vera más adelante.

Al igual que el programa Bolsa Familia en Brasil, el POP tuvo un papel importante en la estrategia de reducción de la pobreza y el hambre de los tres gobiernos siguientes a través de la coordinación y articulación de diferentes instancias responsables de los programas sociales. Se cita la estrategia Contigo, de Fox, con sus cinco vertientes: ampliación de capacidades; generación de oportunidades; protección social que garantiza la seguridad social para todos; formación de patrimonio; y equidad (CESOP, 2006). De manera similar,

la estrategia Vivir Mejor, de Calderón, con sus tres líneas de acción: desarrollo de capacidades básicas; construcción de una red de protección social; y vinculación entre la política social y económica y más recientemente se puso en marcha la Cruzada contra el Hambre, de Peña Nieto.

2. LOS TRES TIPOS DE PTMC

Los PTMC, en general, buscan alcanzar dos objetivos: aliviar la pobreza en el corto plazo a través de la transferencia monetaria, y promover la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza por medio de las corresponsabilidades en las áreas de salud y educación. A pesar de presentar objetivos similares y componentes de diseño comunes, existen diferencias importantes respecto a la preponderancia que cada objetivo asume en cada país/programa, y a la forma en que los componentes y, algunas veces, los objetivos mismos se articulan y evolucionan a lo largo del tiempo.

Este aspecto es importante porque, como subrayan Handa y Davis (2006), el objetivo dual de los PMTC puede llevar a contradicciones internas. Para los autores, estas contradicciones son en particular claras respecto a la focalización y a las reglas de salida. En el caso de las reglas de salida, por ejemplo, procesos de recertificación muy cortos (dos a tres años) pondrían en riesgo los objetivos a largo plazo del programa debido a la graduación temprana de las familias. Disminución de beneficiarios por la llamada “autonomía económica”, es decir, cuando no sean más elegibles por el criterio de focalización basado en indicadores de pobreza (*means test* o *proxy means test*) pueden perjudicar el objetivo a largo plazo de acumulación de capital humano.

La jerarquía entre los objetivos de los programas y cómo esta jerarquía se manifiesta en la estructura de sus componentes posibilitan la definición de tres tipos de PTMC siguiendo la clasificación propuesta por Cecchini y Martínez (2011). Es importante recalcar que esta tipología es aproximativa, de manera que los programas pueden transitar entre tipos o situarse a medio camino entre uno y otro, al presentar elementos superpuestos entre programas.

Un primer tipo de PTMC sería aquel cuya prioridad reside en la garantía de un ingreso mínimo a hogares pobres (extremos) o incluso vulnerables. Esta prioridad se traduce en un diseño en el cual las corresponsabilidades no son tan priorizadas: localidades donde no se pueden cumplir las corresponsabilidades por ausencia de oferta, en todo caso, son incorporadas al programa; las condicionalidades son más blandas o no son averiguadas con frecuencia; las reglas de salida no están integralmente vinculadas al ciclo educativo de los niños; y los programas complementarios de generación de ingresos y formación vocacional son incorporados al programa.

Un segundo tipo sería aquel en que el objetivo prioritario reside en el quiebre de la transmisión intergeneracional de la pobreza vía inversión en capital humano. En términos del diseño del programa, se debería esperar que el programa sea ejecutado donde exista una oferta de servicios educativos, de salud y nutrición; se prioricen áreas y hogares con mayor rezago educativo, nutricional y de sanidad; se implemente una estructura de

beneficios que intente maximizar los impactos sobre los indicadores de salud, nutrición y educación (capital humano); reglas de salida más vinculadas al ciclo educativo de niños y adolescentes y no a la autonomía económica de los hogares; corresponsabilidades con sanciones más duras e inmediatas; programas complementarios vinculados prioritariamente y dirigidos a las áreas de nutrición, salud, educación.

Un tercer tipo focaliza las intervenciones del programa en el núcleo duro de la pobreza (población objetivo). Se caracteriza por un menor hincapié en las transferencias: estas tienen la función de compensar el costo de oportunidad y los costos directos de participación en las intervenciones propuestas por el programa; el acompañamiento individual y personalizado de los miembros de las familias seleccionadas con la definición de metas a ser alcanzadas o cumplidas con base en algún tipo de plan o compromiso dentro de un plazo determinado; el foco en la vinculación con políticas sociales para las cuales la población objetivo es elegible, pero no la demanda por falta de información/conocimiento o por sentirse desestimulada.

Partiendo de esta tipología de PTMC, se pueden reconocer claramente algunos programas estrellas como ejemplos muy cercanos a estos tipos. Así, el programa Bolsa Familia en Brasil y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador serían más próximos al tipo 1, mientras que el POP y Familias en Acción en Colombia serían muy próximos al tipo 2. Por su parte, el programa Chile Solidario, creado en 2002 durante el gobierno de Lagos (2000-2006) en Chile, renombrado posteriormente Ingreso Ético Familiar en 2010 en el primer gobierno de Piñera (2010-2014) y más recientemente Plan Familia en el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), sería un ejemplo más próximo del tipo 3,[390] así como la Red Unidos de Colombia.

[390] Larrañaga (2010) no considera que el programa Chile Solidario sea un PTMC, y si lo fuese, este sería un aspecto secundario. Su argumento se basa en el hecho de que el programa se centraría en la reducción de la pobreza presente con foco en la formación de competencias y el apoyo familiar y no en el capital humano de la generación futura. De hecho, el programa solo incorpora componentes explícitamente condicionales y con foco en capital humano cuando se transforma en Ingreso Ético Familiar durante el primer gobierno de Piñera (2010-2014). Como enseña Cecchini, Robles y Vargas (2012), el Ingreso Ético familiar introduce los componentes “Transferencia por deberes”, que incluye componentes condicionales, como control de salud y matrícula y asistencia escolar, y “Transferencias por logros” con el bono de logro escolar y el bono de graduación de la enseñanza media, ambos condicionales.

Cuadro 0-1. Características de los tres tipos estilizados de PTMC

Tipo	Objetivo preponderante	Corresponsabilidad	Programas complementarios	Verificación de elegibilidad	Programas
Tipo 1	Alivio de la pobreza por ingreso	Blandas	Inclusión productiva y laboral	Más frecuente	Bolsa Familia (Brasil), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), PANES (Uruguay), Plan Familia (Argentina)
Tipo 2	Acumulación del capital humano	fuertes	Cuando existen tienen un foco en salud y educación	Menos frecuente	POP (México), Familias en Acción (Colombia), Red Solidaria (El Salvador), Avancemos (Costa Rica), Juntos (Perú), PATH (Jamaica)
Tipo 3	Acceso a servicios sociales para el núcleo duro de la pobreza (combatir la exclusión social)	No prioritarias – foco en el acompañamiento familiar	Multisectoriales	Más frecuente	Chile Solidario y Red Juntos (Colombia)

Fuente: Elaborado con base en elementos de Cecchini y Martínez (2011).

Dos ejemplos interesantes respecto a la tensión entre los objetivos de los programas y los ajustes, que fueron hechos para volver a alinear ciertos aspectos de los programas con su objetivo más importante, son la evolución del proceso de recertificación del POP en México con la adopción de los esquemas diferenciados de apoyo (EDA) para familias que superaban el umbral original de elegibilidad, y los cambios en las sanciones por el incumplimiento de corresponsabilidades en el caso de Bolsa Familia en Brasil.

En el caso de las reglas de salida del POP, Yaschine y Dávila (2008) enseñan que, al principio de su implementación, el programa había previsto una reevaluación cada tres años de la elegibilidad de los hogares participantes. El umbral para determinar la salida del programa utilizado era el correspondiente a la línea de elegibilidad más el valor de la transferencia recibida por la familia. Sin embargo, el temor que la familia volviera a una situación de pobreza y que se amenazara el objetivo a largo plazo de acumulación de capital humano, principalmente de los adolescentes, llevó a la adopción del EDA, un esquema donde el hogar beneficiario ya no es elegible, pero es vulnerable, seguía en el programa, mantenía las becas de secundaria y el beneficio de adultos mayores por más tres años, pero perdía el beneficio alimentario y las becas primarias. Además, una vez admitido en el programa, se aumentó el plazo para la reevaluación de tres a cuatro años en áreas urbanas y a seis años en áreas rurales.

Como consecuencia de una evaluación basada en una serie de estudios cualitativos y cuantitativos sobre las familias transferidas al EDA en 2003, otros cambios fueron implementados en el esquema, como la unificación del plazo para reevaluación a seis años, una vez inscrito en el programa, independientemente de si es un hogar rural o urbano. Además, se amplió la permanencia en el EDA de tres a seis años. Otros cambios fueron realizados como la inclusión de beneficios adicionales que permanecen, aunque el hogar pase al EDA. El cambio más reciente resultó en la inclusión de un criterio demográfico (necesidad de que existan personas con menos de 22 años o mujeres en edad reproductiva) y la adopción de un umbral de elegibilidad al EDA basado en el ingreso estimado per cápita (Dávila, 2016). Así, un programa representativo del tipo 2 tuvo que ajustar en seguida sus reglas de salida que eran, de hecho, más cercanas a las de un programa tipo 1.[391]

En el caso de Bolsa Familia, es el tema de la corresponsabilidad el que se presenta como el más emblemático de contradicciones internas del programa. El programa brasileño tiene claras características de uno más cercano al tipo 1. En este sentido, la implementación de un sistema de control y monitoreo de las corresponsabilidades de educación y salud solo ocurrió en 2007, cuatro años después de la introducción y expansión del programa en todo el país. Sin embargo, a pesar de las diversas etapas del proceso de salida del programa por incumplimiento de corresponsabilidades definidos en aquel año: advertencia, bloqueo, suspensión hasta llegar a la baja definitiva (cancelación), tomaron un tiempo más largo que el observado en programas más cercanos a las características del tipo 2. La implementación del sistema llevó a un número importante de salida efectiva de familias que antes no existía.

Como el discurso oficial del programa era que el incumplimiento de corresponsabilidades sería una señal adicional de vulnerabilidad de la familia, la introducción de las sanciones parecía orientar el programa en dirección al tipo 2. Esto generó críticas entre los defensores más cercanos a la concepción original que, finalmente, introdujeron cambios cuatros años después, con el objetivo de readecuar la manera de sancionar el incumplimiento de las corresponsabilidades bajo el concepto de que el incumplimiento sería un “rasgo aún mayor de vulnerabilidad”.

Así, en 2012, una directriz del Ministerio del Desarrollo Social (MDS, 2012) revisó el reglamento de las sanciones y permitió que los profesionales de los servicios socioasistenciales las suspendiesen durante el proceso de seguimiento socioasistencial de la familia incumplidora o en el caso de que la interrupción del pago significara un obstáculo a la superación de su situación de vulnerabilidad. De hecho, esta directriz prohíbe que familias sean desligadas del programa sin antes haber recibido el acompañamiento socioasistencial, lo que implica que solo después de doce meses, tras el comienzo del seguimiento familiar y el reiterado incumplimiento por parte de la familia, esta es dada de baja del programa (WWP, s.f.). Esto redujo significativamente el número de salidas por incumplimiento de corresponsabilidades. De cualquier manera, aún existen incongruencias, como el hecho de que el incumplimiento de corresponsabilidades educativas para niños de

[391] Por ejemplo, en el caso del programa Bolsa Familia –cercano al tipo 1–, la información de ingreso utilizado para evaluar la elegibilidad de la familia debe ser actualizada y verificada cada dos años.

entre seis y quince años aún conlleva la suspensión sobre todo del valor del beneficio y no solo sobre el componente educativo, lo que tampoco estaría en línea con el diseño del tipo 1.

3. PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA Y LABORAL: LOS CAMBIOS EN EL POP Y LECCIONES DE OTROS PTMC

Los tipos de PTMC y los programas complementarios de inclusión productiva y laboral

Como se ve en el cuadroCuadro 0-1, los programas complementarios de inclusión productiva y laboral estarían más en línea con los PTMC y más cercanos a los tipos 1 y 3, es decir, aquellos con prioridad en el alivio de inmediato de la pobreza y aquellos que buscan luchar contra la exclusión social y económica de los hogares que pertenecen al núcleo duro de la pobreza. En el primer caso, estos programas complementarios –asumiendo que sean efectivos en alcanzar sus objetivos de aumentar los ingresos y la empleabilidad de los participantes– ayudarían a los PTMC a alcanzar sus objetivos para reducir la pobreza a corto plazo y posibilitar la salida del programa de familias cuyos ingresos autónomos hayan pasado el umbral de elegibilidad, así como la incorporación de nuevas familias que han caído en la pobreza.

De la misma manera, estos programas complementarios ayudarían a combatir los efectos de la exclusión social y económica de hogares que corresponden al núcleo duro de la pobreza, permitiéndoles alcanzar un nivel de autonomía económica que les permitiera salir de la pobreza crónica, pero no necesariamente “graduarse” de los beneficios sociales para los cuales aún serian elegibles según los criterios de cada programa.

Sin embargo, en principio, en el contexto de los programas del tipo 2, dichos programas no serían prioritarios, pues amenazarían los efectos a largo plazo del programa al generar expectativas de graduación (salida del programa) a corto plazo como se discutió en la sección anterior. De hecho, programas complementarios que refuerzan el impacto del programa sobre nutrición, salud y educación serían más importantes para reforzar los resultados deseados por el objetivo prioritario del programa.

Una hipótesis básica de la teoría de cambio de los PTMC próximos al tipo 2 es que los mercados de trabajos locales o regionales brindarán oportunidades de ocupación para los jóvenes adultos egresados de los programas, que, con su nivel de capital humano más elevado, tendrían una mayor productividad laboral y lograrían romper efectivamente el ciclo intergeneracional de la pobreza. De hecho, una de las críticas que se hace a los PTMC, en general, y al programa POP en particular, es la falta de articulación del programa con inversiones (complementarias) para mejorar las oportunidades de empleo (de buena calidad) en los mercados locales y/o regionales donde viven la mayor parte de los participantes de los programas.

En ausencia de ocupación de calidad en sus comunidades o cerca de ellas, la migración nacional o internacional en búsqueda de oportunidades laborales aparece como la única

opción para los jóvenes egresados del programa. Existen algunas evidencias en este sentido. Azuara (2009) enseña que la migración tuvo un mayor crecimiento en localidades rurales cubiertas (grupo tratamiento) por el programa entre 1997 y 2005 en comparación con las localidades no cubiertas (grupo referente). El autor atribuye este resultado a la búsqueda de mejores opciones de trabajo en zonas urbanas más desarrolladas donde los jóvenes lograrían obtener trabajo compatible con su nivel educativo. En otro estudio, Yaschine (2015) enseña que la migración amplía las opciones laborales y el acceso a ocupaciones de mayor jerarquía en comparación con aquellas en que ex participantes del programa tendrían acceso en sus localidades de origen, permitiéndoles alcanzar una mayor movilidad ocupacional con respecto a sus padres en comparación con el grupo referente de no migrantes.

Para Handa y Davis (2006), aún los programas del tipo 2, podrían evitar la trampa de una puerta de salida individual en ausencia de dinamismo en la economía local que, necesariamente, lleva a la migración de los jóvenes egresados y a apostar en intervenciones complementarias que permitan a los participantes y no participantes del programa a beneficiarse del choque de demanda que los programas provocan a nivel local. Intervenciones o programas complementarios que apoyen la respuesta de oferta a este choque de demanda pueden impulsar el dinamismo de las economías locales y afectando de forma positiva la oferta de trabajo y la ocupación, tanto para beneficiarios como para no beneficiarios de los PTMC. Sin embargo, la mayor parte de los países no desarrollaron instrumentos que permiten la articulación y coordinación de intervenciones complementarias, como una estrategia de focalización geográfica e individual coherente.[392] De hecho, la coordinación y articulación de programas que potencialmente podrían generar sinergias es un desafío recurrente en los PTMC[393] y en las estrategias multisectoriales de lucha contra la pobreza.

Los programas de inclusión productiva y laboral y los PTMC en Latinoamérica

Los programas de inclusión productiva y laboral en la región corresponden a un *mix* de programas que responden a lo que, tradicionalmente, se conocen como programas activos del mercado de trabajo e incluyen la capacitación profesional, fomento al autoempleo, asesoramiento en la búsqueda por empleo o trabajo y en los contextos rurales, las políticas de apoyo a la agricultura familiar como el acceso al crédito y a mercados y servicios de extensión rural.

Cecchini y Madriaga (2011) clasifican la oferta de programas complementarios de inclusión productiva y laboral en dos grupos. El primer grupo caracterizado por la “provisión indirecta de servicios/programas complementarios” corresponde a los casos en los que los PTMC facilitan el acceso de los miembros adultos de hogares incorporados al programa a sistemas activos de mercado de trabajo implementados por otros ministerios o agencias. Esta

[392] Ver Cirillo, Gyori, y Veras (2017) para una discusión sobre cómo se pueden generar sinergias a través de diferentes niveles por medio de una focalización coherente de PTMC e intervenciones agrícolas.
[393] En el caso de PRAF I, analizado en la sección 2, la ausencia de coordinación entre el programa y los otros componentes del Fondo Hondureño de Inversión Social es una alusión muy pertinente de estos retos.

facilidad puede darse de diferentes maneras, o bien, en combinaciones de estas: arreglos informales o formales de acceso preferente a los programas para participantes adultos de PTMC, por ejemplo, a través del envío de invitación para una lista de beneficiarios elegibles a los programas; el PTMC financia un número de cupos para que sus usuarios tengan acceso al programa; el PTMC demanda al proveedor de los programas de inclusión productiva y laboral que no apliquen ciertos criterios de elegibilidad para sus beneficiarios o que desarrollen metodología adecuada a esta población objetivo (por ejemplo, cursos de nivelación antes de acceder a los programas tradicionales), de manera que ellos puedan beneficiarse en forma plena del programa.

El segundo grupo es caracterizado por la "provisión directa de servicios/programas complementarios". En este caso, el propio PTMC desarrolla e implementa la intervención que es hecha a medida para el perfil de sus beneficiarios. Este proceso es más demandante y requiere que los PMTC empiecen a emplear un equipo técnico cuyo conocimiento se aleja bastante del perfil tradicional de un PTMC. Existe el riesgo de que el programa se vuelva muy pesado con muchos y diferentes componentes y llevándolos a perder el foco en sus objetivos.

En un documento analítico sobre programas de inclusión productiva y laboral cuya población objeto son personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad, la CEPAL (2017c) mapeó 68 programas (hasta 2015), algunos ya inexistentes, en 21 países de la región. Este estudio reveló que los ministerios del Trabajo (o equivalentes) son la entidad más comúnmente responsable por los programas de inclusión productiva y laboral. Sin embargo, es interesante notar que los ministerios de Desarrollo Social (o su equivalente), seguidos por iniciativas interministeriales o interagenciales, han aumentado su importancia en la provisión de estos programas y han caído en proporción los proyectos implementados por el Ministerio del Trabajo o el de Educación.

El crecimiento observado en la provisión de programas de inclusión productiva para la población pobre y vulnerable por los ministerios de Desarrollo Social (o equivalentes) revela la prioridad que este tema adquirió en la agenda social, en particular para los PTMC. Entre los programas de inclusión productiva y laboral creados o redireccionados a participantes de PTMC, se encuentran los siguientes: PlanSeq- Próximo Paso, Pronatec y la estrategia de inclusión productiva del Plan Brasil sin Miseria en Brasil; Yo Emprendo Semilla, Yo Trabajo –apoyo a tu plan laboral, yo trabajo–, Jóvenes en Chile; Ingreso para la Prosperidad Social y Mujeres ahorradoras en Acción en Colombia; Crédito de Desarrollo Humano en Ecuador; Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, en El Salvador; Step to Work, en Jamaica; Programa de Apoyo Temporal y Jóvenes de Prospera, en México; Tenoderâ y Familia por Familia, en Paraguay; Haku Wiñay y Noa Jayatai (Mi Chacra Emprendedora), en Perú (CEPAL, 2017b).

El involucramiento de los ministerios de Desarrollo Social en la provisión de estos programas es una consecuencia de la dificultad de articulación y coordinación entre diferentes ministerios sectoriales y de estos en proveer un menú de intervenciones adaptadas a la población objetivo de los PTMC. A pesar de que los PMTC formen parte de

las diversas estratégicas multisectoriales para la reducción de la pobreza, las dificultades de coordinación multisectorial e interinstitucional y la inercia de los programas y sus estructuras burocráticas son barreras para una acción más alineada de los múltiples programas que componen estas estrategias, además de la disputa por el control de sus asignaciones presupuestarias y la independencia de sus operaciones (Cecchini y Martínez, 2011).

El rol de los sistemas de información social: un instrumento clave para programas complementarios

Resulta interesante que los dos ejemplos más próximos de los tipos 1 y 3, Brasil y Chile, respectivamente, son exactamente los dos casos en los cuales los sistemas de información social que apoyan diversos programas sociales focalizados, incluso los PTMC, sean los que más se desarrollaron.[394] Esta coincidencia puede estar ligada a la necesidad de avanzar en la coordinación y articulación de la oferta de programas sociales distintos a una misma población.

Como observa Azevedo, Bouillon y Irarrázaval (2011), en general, el proceso de instalación y gestión de sistemas de información estuvo vinculado a la implantación de PTMC en diversos países, lo que llevó a una cierta debilidad del uso de la coordinación e integración de diferentes programas para poblaciones similares, como sería el caso de la población objetivo de los PTMC y los programas de inclusión productiva y laboral dirigidos a la población pobre y vulnerable. Este hecho dificultó, en muchos países, los procesos de vinculación de beneficiarios de PTMC y los programas de inclusión productiva y laboral.

Este parece ser el caso del POP, que tardó en desarrollar la interoperabilidad entre su sistema de información y los sistemas de los diferentes programas productivos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (por no mencionar los de otras secretarias) que compartían la misma población objetivo, pero que manejaban padrones de beneficiarios diferentes, métodos de focalización diferentes y formularios de inscripción también distintos. El reciente desarrollo del Sistema de Focalización para el Desarrollo (Sifode) y del Cuestionario Único de Información Socioeconómica, a partir de 2015, representa, en principio, un cambio importante para mejorar los vínculos entre los beneficiarios del POP y los beneficiarios de otros programas, en particular los de la Sedesol. Este avance puede ser, en alguna medida, reflejo de dos procesos: las frustradas tentativas de mejorar la coordinación y los vínculos con base en diferentes estrategias pasadas, y el intercambio de experiencias con otras prácticas en la región.

[394] El Sistema Integrado de Información Social de Chile tiene un nivel más elevado de interoperabilidad que el Catastro Único en Brasil. Ver Pereira y otros (2017) y Bartholo, Mostafa y Osorio (2018) para más detalles sobre las diferencias entre los modelos existentes de sistemas de información social para la protección social.

4. LA EVOLUCIÓN DEL POP RESPECTO A LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA Y LABORAL

De Progresa a Oportunidades: una transición sin rupturas

La revisión documental del POP ilustra la valoración progresiva de componentes de "activación" hacia la población adulta con el objetivo de lograr su inserción productiva y laboral y la vinculación con el tema de desarrollo comunitario y regional. El artículo 3º del decreto del 8 de agosto de 1997 creó la Coordinación Nacional de Progresa como un órgano descentralizado de la Sedesol. Su atribución número 2 era "contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud y alimentación del programa, con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza" (Presidencia de República, 1997: 2). Esta es la única referencia al tema de empleo y desarrollo regional. El foco de la mayor parte de las atribuciones de la Coordinación Nacional de Progresa es el diseño, la implementación, coordinación, monitoreo y evaluación del programa.

El decreto del 6 de marzo de 2002 reformó la Coordinación de Progresa y la renombró como la Coordinación del Programa Desarrollo Humano Oportunidades; menciona más elementos relacionados con el tema del empleo y desarrollo comunitario y regional. En sus "considerandos", el decreto hace referencia a "la necesidad de reforzar acciones de coordinación de servicios educativos, de salud y de entrega de apoyos alimentarios, complementándolas con programas de empleo temporal, de apoyo a proyectos productivos, de fomento del ahorro y el crédito popular" (Sedesol, 2002: 9). En la definición de lo que se esperaba que el programa promoviera en términos de estrategias y acciones intersectoriales para contribuir a la política social del gobierno federal –que en el decreto anterior estaban restrictas a las áreas de educación, salud y alimentación–, el nuevo decreto prevé

> la concatenación integral de las acciones de educación, salud y alimentación, con los programas de desarrollo regional y comunitario, fomento económico y empleo temporal en zonas marginadas, de modo que el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza se complemente con la generación de oportunidades en las comunidades y regiones menos favorecidas (Sedesol, 2002: 10).

Además, el decreto enfatiza la coordinación institucional y gubernamental, por lo cual el POP debería promover

> la interrelación de acciones con otros programas del sector social y de los gobiernos estatales y municipales que contribuyan a la superación de la pobreza, la generación de oportunidades y el desarrollo económico y social de diversas regiones dentro del territorio nacional (Sedesol, 2002: 10).

Sin embargo, la coordinación y vinculación revelan la creencia de que los esfuerzos de coordinación no demandarían recursos presupuestarios e institucionales adicionales. De hecho, Oportunidades preveía en sus reglas de operación la vinculación de los beneficiarios del POP con programas complementarios al concederles acceso a un conjunto de programas, como:

- Acceso a mecanismos de ahorro, crédito y servicios financieros a través del sistema de ahorro y crédito popular implementado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- Acceso a programas de educación de adultos del Instituto Nacional de Educación de Adultos y el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, y a acciones sobre el autocuidado de la salud, incluso la comunicación educativa para la salud.
- Búsqueda de apoyo y cooperación de los programas de apoyo a proyectos productivos de la Sedesol (como el programa de empleo temporal) y otras dependencias federales y estatales con el objetivo de focalizar el auxilio a la población en condición de pobreza, ya identificada en el padrón de Oportunidades.
- Acceso prioritario a los programas de mejoramiento de vivienda de la Sedesol.

El foco de estas acciones serían los programas productivos de la Sedesol que utilizan sus propios instrumentos de selección de beneficiarios, sin alinearlos con el POP, a pesar de que la población objetivo es la misma. El nuevo componente Jóvenes con Oportunidades también buscó facilitar el proceso de inserción productiva y laboral de los jóvenes egresados del POP. El ahorro hecho a su nombre debería posibilitarles varias alternativas: la posibilidad de inserción en la educación superior como estímulo económico que les permita iniciar sus estudios; la dotación de un capital inicial para emprender proyectos productivos, con el apoyo del sistema de ahorro y crédito popular; un capital base para acceder a programas de mejoramiento o adquisición de vivienda; acceso a mecanismos de salvaguardia mediante la adquisición de un seguro de gastos médicos; y conservar su patrimonio bajo una opción de ahorro.

A pesar de que agrega algunos elementos que pueden ser relacionados con la inclusión productiva y laboral, el decreto de Oportunidades no representa una ruptura de fondo con el diagnóstico original de Progresa y en su operación sigue siendo un PTMC muy cercano al tipo 1.

De Oportunidades a Prospera: una transición con ruptura

Los documentos sobre la transición de Oportunidades a Prospera, a su vez, revelan una ruptura de fondo con la concepción anterior. El decreto del 5 de septiembre de 2014, que creó la Coordinación Nacional de Prospera (Programa de Inclusión Social), contiene en sus “considerandos” críticas duras a las estrategias anteriores de combate a la pobreza, entre ellas la alusión de que la pobreza ha sido combatida en las últimas décadas por el Estado mexicano “con base en políticas de asistencia a los sectores más pobres” y propone un cambio fundamentado en la experiencia internacional[395] que habría emigrado de “políticas asistencialistas a políticas de desarrollo”.

El citado decreto aún hace referencia a la Ley General de Desarrollo Social, que determina que la política nacional de desarrollo social debe permitir “la superación de la pobreza a

[395] Las experiencias internacionales que sustentarían esta conclusión no son citadas explícitamente, lo que deja abierto a la especulación qué tipos de experiencias inspirarían estos cambios.

través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo, ingreso, autoempleo y capacitación" (Presidencia de la República, 2014: 9). Menciona, finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y su objetivo de aumentar la productividad del país y lo relaciona con el desafío de ir más allá del asistencialismo al enganchar el capital humano con las oportunidades económicas. Si, por un lado, el decreto reconoce que Oportunidades ha logrado alcanzar resultados positivos en términos de mayor capital humano para los jóvenes de hogares beneficiarios, por otro lado, afirma que estaría probado que el aumento de capacidades básicas, como el capital humano, no es suficiente para reducir la vulnerabilidad de las familias beneficiarias.

Citando investigaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el decreto subraya que la población pobre enfrentaría barreras para acceder a los programas productivos y de empleo, y que la ausencia de programas productivos limitaría la capacidad de los recursos aportados por el POP a hogares rurales a aumentar sus ingresos de manera sostenible. Basado en este diagnóstico, el decreto enfatiza la necesidad de implementar las siguientes medidas:

> a) destinar recursos a programas existentes con mayor incidencia sobre poblaciones pobres (con potencial productivo); b) revisar las Reglas de Operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los programas, y c) crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los pequeños productores con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad, particularmente los relacionados con la comercialización (Presidencia de la República, 2014: 10).

Según esta nueva concepción del POP, los beneficiarios, en particular aquellos que son pequeños productores rurales, deben tener acceso a programas existentes (o a nuevos programas) que aumenten sus capacidades productivas, de manera que generen ingresos autónomos y disminuyan su dependencia con relación a las transferencias. Esta visión lleva a un cambio importante en el objetivo del POP en su versión Prospera que pasa a

> articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad (Presidencia de la República, 2014: 11).

El POP parece moverse en dirección a programas del tipo 3 al garantizar el acceso de la población pobre a la oferta pública de servicios y apoyos, lo que tiene un rol más importante que la transferencia monetaria como antes fue debatido.

De hecho, en un total de 12 atribuciones de la Coordinación Nacional de Prospera, las tres primeras hacen referencia a la vinculación de acciones con acento en programas de inclusión social, productiva, laboral y financiera para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias. Con la finalidad de fortalecer la capacidad política y técnica de la Coordinación Nacional del programa, el Consejo de la Coordinación y su Comité Técnico fue alargado y pasó a ser integrado por otras dos secretarías: de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), y del Trabajo y Previsión Social, en adición a las secretarías de Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Economía; Educación Pública; Salud; y del Instituto Mexicano del Seguro Social. La inclusión de estas

dos secretarías en el Comité Técnico representó una clara tentativa para mejorar la coordinación interinstitucional con programas de inclusión productiva y laboral.

El nuevo componente de vinculación de Prospera

Para promover y facilitar la articulación y coordinación con programas de otras secretarías, el POP creó un componente específico de vínculos que incluye líneas de acción concretas para la inclusión productiva y laboral. En el tema de la inclusión laboral, el POP trabaja en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Servicio Nacional de Empleo con el objetivo de fomentar políticas de capacitación y empleo dirigido a los jóvenes formados del programa con educación media superior que deseen insertarse posteriormente en el mercado de trabajo.

En el tema de la inclusión productiva, el programa trabaja en coordinación con 13 programas federales[396] sobre el mismo tema, algunos de ellos con diversos subcomponentes[397] que aseguran la garantía de acceso de los beneficiarios POP a los programas de inclusión productiva. Este componente también incluye asociaciones con organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales que aseguran, a través de proyectos pilotos, ideas innovadoras para el diseño de un "modelo integral de inclusión productiva". Entre estos planes pilotos destacan: el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP), implementado entre 2015 y 2017, en colaboración con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)[398] y el programa piloto De la Mano con Prospera, implementado entre 2016 y 2018, en colaboración con la Fundación Capital.[399]

El PTPP tiene el objetivo de aumentar la productividad, la producción y los ingresos autónomos de los pequeños productores rurales en situación de pobreza, a través de su participación en proyectos territoriales productivos, en los que la vinculación de esta población con programas que ofrecen financiamiento para proyectos productivos sería el eje principal. Trata, por lo tanto, de una política de acceso preferente en el contexto de programas complementarios por medio de la preparación de los beneficiarios potenciales para que puedan acceder a un programa preexistente, pero trabajando colectivamente a partir de un enfoque territorial.

La teoría de cambio del programa propone las siguientes actividades para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza rural: la transferencia del POP habilitaría la posibilidad de que

[396] Este es el número de programas "vinculados" en 2018.
[397] Por ejemplo, el programa de Apoyo a Pequeños Productores de la Sagarpa engloba cuatro componentes: Arráigate Joven Impulso Emprendedor; Campo en Nuestras Manos; Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios; y Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales.
[398] El RIMISP se presenta como una red de articulación y generación de conocimientos que trabaja para comprender la transformación del mundo rural y contribuir para la formulación de mejores estrategias y políticas para el desarrollo sostenible e inclusivo. Para más información, consulte https://rimisp.org/sobre-rimisp/que-es-rimisp
[399] La Fundación Capital se define como una organización internacional de desarrollo que promueve la ciudadanía económica a escala y a nivel global. Para ello, se trabaja junto con el sector público y el privado en el diseño, desarrollo e implementación de soluciones innovadoras que ayuden a la gente en situación de pobreza. Para más informaciones, consultar http://fundacioncapital.org/

las familias realicen inversiones productivas, como demuestran varias evaluaciones de impacto; invertir en la creación y el fortalecimiento de organizaciones sociales orientadas a actividades económicas con participación de beneficiarios POP; invertir en la producción de bienes públicos que reduzcan las barreras que enfrentan las organizaciones productivas; acceder a servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo rural; y vincular localidades rurales con centros urbanos pequeños y medianos.

El PTPP prevé el apoyo financiero para la organización de los participantes que debían, a su vez, realizar un diagnóstico de los desafíos y obstáculos enfrentados por sus comunidades y proponer cómo superarlos (Hernández, Dávila y Yaschine, 2017).

En la evaluación de proceso del PTPP, comandado por el CONEVAL y resumida por Hernández y otros (2017), uno de los problemas anotados fue que los programas de fomento productivo no fueron involucrados en la discusión del diseño del programa y no se apropiaron de la estrategia; se presentaron apenas como instrumentos pasivos para la implementación de un plan piloto dirigido por el programa POP para la inclusión productiva de sus beneficiarios y el supuesto que ocurriría una aceptación pasiva por parte de los programas de fomento productivo de financiar los proyectos del plan piloto con recursos propios por el hecho de ser una prioridad presidencial. La evaluación concluyó que la lógica de presentación en ventanilla de muchos proyectos pequeños (uno o multifamiliares), no articulados territorialmente, se mantuvo. Tampoco hubo financiamiento con presupuestos multianuales a proyectos territoriales, incluso para la producción de bienes públicos. No resultó claro cómo fue hecha la focalización geográfica, y si la focalización de beneficiarios fue centrada en las mujeres titulares con muy baja representatividad de jóvenes y hombres. Estos hallazgos llevaron a los evaluadores a cuestionar la pertinencia de que un PTMC lidere un tipo de estrategia como la del PPTP y sobre la necesidad de avanzar hacia un sistema de información social de los beneficiarios más integral, que involucre a más sectores, ya que el Sifode está aún muy limitado a los programas de la Sedesol.

A su vez, el De la Mano con Prospera (DLMP) acogió la metodología BRAC adaptada por la Fundación Capital a las necesidades específicas de la población beneficiaria del POP. La evaluación del proceso de la Universidad de los Andes (UNIANDES) y resumida en Teruel y otros (2018) observó que, diferente al diseño original del BRAC, cuyas actividades productivas son más vinculadas a la generación de medios de vida sostenibles, el DLMP adoptó una estrategia más ambiciosa en la cual la actividad productiva generadora de ingreso debería tener un alto potencial de comercialización, lo que implicaría un estudio de mercado previo para conocer mejor el potencial de los negocios que generaran valor, la capacitación de los beneficiarios con acompañamiento individual y grupal, el diseño del perfil de negocios, incentivar las ferias empresariales donde los beneficiarios presenten sus proyectos, y el apoyo económico para que puedan poner en marcha su negocio. Además, hay un componente de capacitación para el ahorro y desarrollo personal. El componente de mejoramiento de la vivienda y el fortalecimiento del capital social aún no fue implementado.

En la evaluación cualitativa del DLMP, resumida en Spectron Desarrollo (2018), una coincidencia con la evaluación del PPTP fue que se planteó la dificultad de nombrar a las madres titulares como aquellas que deben liderar el negocio una vez que en su operación otros miembros intervienen, algunas veces con más protagonismo. La necesidad de adaptación de los instrumentos al contexto indígena fue destacada como un reto para el programa, así como la necesidad de flexibilizar los tiempos de las capacitaciones para acomodar el ritmo de vida y rutina diaria de las beneficiarias. Con relación a la posibilidad de *scaling up*, los evaluadores destacaron que el presupuesto del programa es limitado y que se trata de una intervención costosa y aún sin el resultado de evaluaciones de impactos que permitan verificar su costo-beneficio. Hace falta entender dichos elementos para valorar eficientemente la pertinencia de su *scaling up*.

5. La inclusión productiva y laboral y los PTMC: aprendizajes a partir de la experiencia de Chile, Perú y Brasil

Los retos apuntados en las evaluaciones del PPTP y del DLMP, en particular el reto de sus vinculaciones con un PTMC, no son muy diferentes de aquellos encontrados en la revisión de la experiencia de otros países de la región como Chile, Perú y Brasil.

Chile

El caso de Chile es particularmente interesante por la existencia de un fondo que apoya el componente de lucha contra la pobreza vinculado al sistema de protección social del país desde 1990. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)[400] tiene la misión de “liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa”.

El Fosis selecciona sus beneficiarios a través del Sistema de Informaciones Sociales y brinda una serie de programas en tres ejes de acción como expansión de capacidades, bienestar comunitario e inversión para las oportunidades, temas en los que la agenda de inclusión productiva y laboral asume un rol central. En la evolución de los programas focalizados destinados a la población en extrema pobreza en Chile, la centralidad del apoyo sociolaboral aumentó a lo largo del tiempo. En primer lugar, registró la introducción del acompañamiento sociolaboral con la transición de Chile Solidario a Ingreso Ético Familiar (IEF) en 2012. En segundo lugar, introdujo cambios más recientes con la incorporación de la dimensión del territorio y de apoyos comunitarios en el contexto del Plan Familias en 2015 y del subsistema Seguridades y Oportunidades en 2017, que reemplazan el IEF.

Es importante notar que, al contrario de los PTMC, que fueron muy evaluados en la región, hay pocos diagnósticos de impacto dedicados a mirar los efectos de la interacción entre los PTMC y los programas de inclusión productiva y laboral. En Chile, Fernández y otros (2016) evaluaron el impacto de participar simultáneamente en el IEF y en Yo Emprendo Semilla, un programa complementario implementado por el Fosis que cuenta con el 80% de

[400] Ver la página de Fosis para mayor información: http://www.fosis.gob.cl/Paginas/Inicio.aspx

beneficiarios del IEF entre sus participantes. Como resultado, no encontraron ningún efecto que apuntase la existencia de sinergias entre los dos programas.

La ausencia de sinergias, a pesar de una valoración positiva de la integración de los programas por parte de los formuladores, se debe, según los autores, a las dificultades operativas para producir las articulaciones necesarias para generar un impacto mayor. Destaca la dificultad de adaptar los programas del Fosis a la población beneficiaria del IEF, asegurando que el proceso de poner en marcha un emprendimiento sea adaptado en sus requisitos y plazos a las posibilidades efectivas de las familias usuarias de un PTMC. Esta conclusión recuerda a la realizada en México sobre las evaluaciones cualitativas del PPTP y el DLMP mencionada en la sección anterior. Además, los evaluadores apuntaron la necesidad de mejorar la implementación de los sistemas integrados de información para tener una visión adecuada sobre la trayectoria de vinculación de los beneficiarios con diferentes dispositivos del sistema de protección social, que garantizando distintos accesos y, al mismo tiempo, evita una sobre intervención.

Perú

En Perú, hubo una reorientación de la función del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social como parte de la estrategia nacional Incluir para Crecer. Este fondo se tornó responsable por el desarrollo de programas de fomento a la producción complementaria a la política social. En particular, el programa Mi Chacra Productiva[401, 402] fue rediseñado como un paquete de intervenciones con el objetivo de

> desarrollar las capacidades productivas y de gestión de emprendimientos en hogares rurales que conducen sistemas de producción familiar de subsistencia en territorios en situación de pobreza y pobreza extrema, principalmente donde opera el Programa Juntos (PTMC), con la finalidad de contribuir a la generación y diversificación de sus fuentes de ingresos (Escobal y Ponce, 2016: 24).

Los componentes de Mi Chacra Productiva son: 1) el desarrollo de capacidades para la implementación de un conjunto de tecnologías con asistencia técnica de líderes productivos de la zona o, en su ausencia, de jóvenes ingenieros de la zona; 2) el apoyo financiero a negocios rurales inclusivos seleccionados por concurso;[403] 3) el fomento de capacidades financieras para el manejo de cuentas bancarias, y 4) la vivienda saludable con la introducción de prácticas sanas como cocina mejorada, módulo de agua segura y manejo de residuos sólidos.

Es importante destacar que el programa Mi Chacra Productiva no es pensado como una estrategia de salida del programa Juntos, que es un PTMC más cercano al tipo 2, pero busca potenciar las complementariedades de ambas intervenciones en un esfuerzo de

[401] Remy (2016) observa que el programa Mi Chacra Productiva adaptó a las condiciones del Estado peruano los aprendizajes de la experiencia de transferencia de tecnologías a hogares rurales pobres desarrollados por la ONG Sierra Productiva.
[402] Este programa es conocido como Haku Wiñay en la sierra peruana y como Noa Jayatai en la selva peruana.
[403] Similar a las ferias empresariales de De la Mano con Prospera.

articulación,[404] sin ignorar sus diferentes objetivos. Las complementariedades, o los efectos sinérgicos de tener un PTMC con base en un proyecto productivo, vendrían de la contribución de Juntos para reducir la falta de liquidez de los hogares en extrema pobreza y por la mejora en indicadores de salud y nutrición, más allá de sus impactos a corto plazo sobre la capacidad de inversión de las familias, lo que contribuiría a la implementación de proyectos productivos.

Escobal, Ponce y Paz (2016) discuten los resultados de la evaluación de impacto del programa Mi Chacra Productiva en hogares beneficiarios de Juntos y revelan un aumento del 7% en los ingresos totales, impulsados por el incremento del 33% del ingreso de actividades vinculadas a servicios, comercio, artesanía y otros, seguido por el ingreso de subproductos agropecuarios, lo que señala un aumento, aunque pequeño, en el nivel de diversificación de las fuentes de ingreso. El programa logró, además, un aumento en la producción y venta de hortalizas y verduras, en la crianza de cuyes, en la producción de huevos de gallinas y de pastos. Otro impacto importante fue la reducción del gasto alimentario concomitante a un aumento del autoconsumo de la producción familiar.

Desde un punto de vista operacional, Remy (2016) argumenta, con base en una evaluación de proceso, que el programa enfrenta desafíos respecto a la identificación de usuarios Juntos, debido a la escasa descentralización de la gestión de los programas sociales, incluso del PMTC, lo que hace más costosa la búsqueda de informaciones sobre los usuarios de los programas sociales para intervenciones a nivel del territorio. Además, Remy, Escobal, Ponce y Paz (2016) argumenta que, para la ampliación del programa a escala nacional, hace falta una adaptación del paquete de oferta tecnológica una vez que, a pesar de la situación de pobreza, las futuras áreas de intervención del programa tienen una mayor oferta de infraestructura. Esto implicaría la necesidad de cambiar cultivos hacia productos con mejores mercados y el establecimiento de estrategias de comercialización en centros urbanos medianos y grandes.

En términos de sostenibilidad, Remy (2016) plantea el desafío y el hecho de que el programa no es un servicio permanente de asistencia técnica ni un programa de ampliación significativa de los activos de las familias, pero sí se presenta como un programa puntual de desarrollo de capacidades. Después de la intervención, el apoyo al agricultor que quiera ampliar en escala la tecnología aprendida o buscar soluciones para nuevos problemas tendría que ser buscado en el sector privado o en las unidades especializadas del Ministerio de la Agricultura y en las agencias especializadas de los gobiernos regionales y locales. En ausencia de una articulación que permita a los usuarios acceder a los servicios y a los apoyos de estas instituciones, la inversión inicial de Chacra Productiva podría perderse a medio y largo plazo.

Brasil

[404] Es importante notar que la asociación Juntos-Mi Chacra Emprendedora no se realizó en su primera fase como una articulación precisa que utiliza registros sociales, pero una coincidencia de territorios y criterios comunes de elegibilidad (Remy, Escobal, Ponce y Paz, 2016).

En Brasil, los programas complementarios siempre tuvieron un rol importante en el discurso del programa debido a los índices de pobreza. Sin embargo, apenas con el Plan Brasil sin Miseria (BSM), de 2011, el tema de la inclusión productiva y laboral alcanzó un nivel de prioridad y un diseño más claro. El eje del plan fue la identificación de las familias que tomarían parte en ese proyecto –los pobres extremos– a través del Catastro Único. Como fue mencionado, la expansión del programa Bolsa Familia mejoró los datos del catastro, en particular con el involucramiento de las municipalidades en el proceso de recolecta de datos, debido a reglas claras de distribución de responsabilidades e incentivos financieros y gerenciales como, por ejemplo, la garantía de acceso al Catastro Único para que las municipalidades implementasen sus propias políticas sociales focalizadas a nivel local.

Los tres ejes del Plan BSM no difieren mucho de planes similares vinculados a otros PTMC de la región: garantía de ingreso a través de las transferencias de programas sociales, en particular la Bolsa Familia; inclusión productiva y laboral urbana y rural –lo que incluye inversión en la infraestructura de oferta de agua y electricidad–; y acceso a los servicios públicos de salud, educación y asistencia social (Falcão y Vieira da Costa, 2014).

El plan propuso articular y coordinar la oferta existente de programas sociales con nuevas intervenciones que se suponían estaban mejor adaptadas a las características de la población en extrema pobreza, incluso pretendían cerrar la brecha de la pobreza con un beneficio per cápita y la inclusión de cursos de nivelación en portugués y matemática, antes de implementar cursos especializados que requieren un buen nivel de dominio de la lengua – particularmente la escrita – y de habilidades numéricas. Además, la mayor parte de los cursos de capacitación pasaron a ser ofrecidos en horas de la noche para no interferir con el tiempo de trabajo de los usuarios potenciales y se hizo una revisión de los niveles de escolaridad exigidos por los cursos (Falcão y Vieira da Costa, 2014).

Sin embargo, la estrategia más novedosa fue la adoptada por el componente de inclusión productiva rural que preveía la combinación de servicios de extensión rural individualizado y capital semilla para invertir en un plan de expansión de cultivos o de incorporación de nuevos cultivos con capital semilla pagados en dos parcelas, luego de la aprobación del proyecto de inversión por parte del extensionista. Además, buscaba que el extensionista encargado de acompañar y apoyar a la familia lograse también referirlas a programas existentes del Ministerio de la Agricultura y del antiguo Ministerio del Desarrollo Agrario, que les facilitase acceso a las políticas de promoción de la actividad agrícola, como el Programa de Compras Públicas de Alimentos (PAA) y el crédito rural en condiciones más favorables destinado a la agricultura familiar (Mello, Andrade, Melchiori y Rodrigues de Oliveria, 2014).

El BSM en Brasil no ha sido evaluado, pero existe la evidencia de la ampliación del acceso de los beneficiarios del programa a otras políticas. Esto ocurrió gracias a la vinculación del catastro único a otros padrones de beneficiarios, incluso el registro de los agricultores familiares para el acceso al crédito. Este proceso que no fue tan fácil, pues las características de los dos registros –uno de carácter más social y otro de carácter más productivo– dificultaba su interoperabilidad en ausencia de un número de identificación único para individuos y familias. Sin embargo, datos administrativos del monitoreo del

programa permitieron identificar que, entre 2011 y 2013, aproximadamente el 50% de las compras públicas del PAA eran de agricultores registrados en el Catastro Único, mientras que en 2010 apenas el 32% eran identificados en el catastro. Además, se registró un aumento de la participación de la región nordeste, donde la pobreza rural es más evidente, en el PAA (45% del total) como también un incremento de mujeres agricultoras participando en el programa, lo que debe su identificación al catastro.

6. ¿QUÉ CAMINO SE PRESENTA PARA EL FUTURO DEL POP?

El cambio más significativo en la evolución del POP se produjo cuando se convirtió en Prospera, en el cual la función de eje articulador y coordinador de la oferta de políticas sociales, en particular las políticas de inclusión productiva y laboral, se volvió central, al aproximar al POP a ciertas características de un PTMC del tipo 3. Este proceso no se observa solo para el POP, ya que este refleja una tendencia observada en muchos programas de Latinoamérica y del Caribe a lo largo de los últimos diez años. La base de datos de la CEPAL (2017b) sobre los programas de inclusión productiva y laboral, como se ha visto en este capítulo, revela una participación creciente de ministerios de Desarrollo Social en la oferta de estos programas y una mayor tentativa de articulación entre ellos y los PTMC, por lo menos en términos de la focalización de la misma población objetivo.

Para cumplir su función de articulador y coordinador, el desarrollo del Sifode y la introducción del componente de vinculación fueron dos pasos fundamentales. El primero, como se vio en el caso de Chile y Brasil en detalle, es un instrumento importante para lograr que beneficiarios tengan acceso efectivo a los programas complementarios implementados por otras secretarías o direcciones en una misma secretaría. El retraso en desarrollar un sistema de información interoperacional puede explicar la dificultad que tuvo Oportunidades en implementar los vínculos entre beneficiarios del POP y programas de inclusión productiva y financiera. Otro factor que posiblemente desestimuló esta vinculación se relaciona con la ausencia de presupuesto transferible entre programas que, en el caso de Chile, por citar un ejemplo, garantizó el acceso preferente de beneficiarios del Plan Familias a programas del Fosis.

Si bien es cierto que muchos países han empeñado esfuerzos para coordinar y articular los PTMC con programas de inclusión productivo y laboral, también es cierto que son pocas las evaluaciones disponibles sobre los efectos combinados o sinérgicos de estos dos tipos de intervención.[405] Aun así, no existe un conjunto de evidencias sobre la efectividad de programas de provisión directa comparados con programas de provisión indirecta, ni de los contextos en que un tipo de provisión es más efectivo que otro. En el caso del POP sería

[405] Ver Maldonado, Moreno-Sánchez, Gómez y Jurado (2016) para un panorama general de seis evaluaciones sobre sinergias entre PTMC y programas de desarrollo rural. Además, existe el proyecto todavía en implementación de aprendizaje sobre el modelo de graduación adaptado al contexto latinoamericano del cual forma parte la evaluación del DLMP. Para más detalles, ver la plataforma web del proyecto del Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes: http://plataformagraduacionla.info/es/nosotros/la-plataforma

importante comparar la efectividad de la vinculación de beneficiarios con los programas de la Sagarpa (provisión indirecta) *vis-a-vis* las experiencias piloto del PPTP y del DLMP.

La evaluación de Haku Wiñay (Mi Chacra Emprendedora) en Perú resaltó el desafío de dar seguimiento al apoyo de los beneficiarios del paquete de intervenciones productivas del programa (provisión directa), que luego necesiten insertarse en los programas *mainstream* de las agencias o ministerios sectoriales para seguir avanzando (provisión indirecta). Hay que ver hasta qué punto la "graduación" de los usuarios de programas de la atención individual y de promoción productiva como DLMP, por ejemplo, pueden facilitar el acceso a un nivel más alto y regular de apoyo de los ministerios y agencias sectoriales.[406]

De la experiencia regional, se percibe que la oferta de programas complementarios a los PTMC continúa independiente de los criterios de elegibilidad y recertificación de los programas. La participación en los programas no afectaría la elegibilidad para otros componentes, incluso el componente monetario. El objetivo principal de la mayor parte de los programas no es graduar a las familias de las transferencias monetarias que son componentes importantes de sistemas de protección social y de mecanismos de reducción de desigualdad más allá de la lucha contra la pobreza, pero sí se presentan como objetivo de estos programas: disminuir su grado de exclusión social y económica que se refleja en una baja cobertura en programas de capacitación laboral; apoyar al autoempleo; incentivar la intermediación laboral y en hogares rurales; y estimular el acceso a servicios de extensión para la agricultura familiar, así como a tecnologías apropiadas, al crédito, y a los mercados.

En ese sentido, el discurso "graduacionista" del POP muy duro en la documentación de Prospera dado su énfasis en combatir una supuesta "dependencia" de los hogares beneficiarios respecto al asistencialismo del programa, olvida que sistemas de protección social amplios buscan proteger a todos los ciudadanos de los riesgos inherentes al ciclo de vida y de choques adversos a los que todos están expuestos.

Para graduarse de programas no contributivos como los PTMC, los hogares necesitarían insertarse en sistemas semicontributivos o contributivos, los cuales normalmente también cuentan con aportes del Estado. El principal elemento que limita la graduación de las familias en los PTMC es que los programas de protección social, en la mayoría de los países, es incompleta. En este sentido, garantizar el acceso permanente de los miembros de las familias que participan del programa a los servicios de inclusión productiva y laboral cuando estos lo necesiten debería ser un objetivo para los tres tipos de PTMC. Aunque mantengan características diferentes, el éxito de un PTMC –incluso para el tipo 1 o 3– no consiste en reducir el número absoluto de beneficiarios del programa, pero sí en maximizar el número de personas con acceso a la protección social como un derecho ciudadano, sea

[406] Hernández, Dávila y Yaschine (2017) comentan que entre todos los programas de la Sagarpa que fueron, inicialmente, invitados a participar en el PPTP, incluso el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria –en este el apoyo extensionista es muy importante– y PROAGRO Productivo –que es un programa de transferencias sin corresponsabilidades, pero con un padrón de beneficiarios cerrado–, solo dos programas (FAPPA y PROMETE) aceptaron formar parte del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro de Prospera como una señal de interés en apoyar el plan piloto. No obstante, la Sagarpa fue la única institución que, hasta el momento de la evaluación, no ha apoyado ningún proyecto elaborado en el contexto del PPTP.

bajo esquemas contributivos o no contributivos. Las formas de transición de un sistema al otro deben variar de país a país, siguiendo sus propias tradiciones y el debate interno de ideas alrededor de la protección social.

Anexos

Anexo 0-1. Entrevistas

Ciudad de México
Coordinación Nacional
- Director general de Planeación y Seguimiento
- Directora general de Padrón y Liquidación
- Director general de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación
- Director general de Coordinación y Vinculación de Prospera

Responsables de los componentes de Inclusión Productiva, Laboral y Financiera en otras secretarías
- Director general de Análisis de Productividad en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Directora general adjunta de Vinculación Institucional y Atención a Grupos en la Secretaría de Desarrollo Social
- Director de Participación y Consulta Indígena en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Gerente de Promoción de Negocios con Organizaciones en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero

Responsables de los componentes de salud y educación
- Director general del Programa Prospera en la Comisión Nacional de Protección Social en Salud
- Director general de Planeación Programación y Estadística Educativa de la Secretaría de Educación Pública

Nuevo León
Promotores sociales
Integrantes del Comité de Participación Comunitaria
Coordinadora de Estadística de la Secretaría de Educación Estatal
Jefe de Departamento de Coordinación y Vinculación en la delegación de Prospera
Encargado de la operación del componente de Inclusión Financiera de Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
Responsable de la operación del componente de Inclusión Productiva y Laboral en la delegación de Prospera
Enlace de Inclusión Productiva y Laboral
Director del Régimen de Protección Social en Salud de Nuevo León
Funcionario del sector salud
Encargado en la delegación de la Sedesol de la vinculación con los programas productivos
Delegada estatal de Prospera en Nuevo León
Beneficiaria de Prospera
Jefa de Enlace de Atención Operativa

Campeche
Responsable de atención del programa
Vocales Prospera
Beneficiarios del programa en dos municipios del estado
Funcionario de la Secretaría de Educación del Estado

Jefe de Departamento de Coordinación y Vinculación en la delegación de Prospera

Nota: El capítulo se apoya también en las conversaciones sostenidas con funcionarios de Prospera de administraciones anteriores y especialistas de diversas instituciones académicas y organizaciones sociales.

Documentos
Minutas de las reuniones de los grupos de trabajo (o equivalentes) para el componente productivo

Anexo 0-2. Relación de personas entrevistadas

Nombre del entrevistado	Cargo o función	Fecha de la entrevista
Luis Miguel Arévalo Ahuja	Ex subdirector de área en la DGCV-Oportunidades	22 de septiembre de 2017
Juan Carlos López Rodríguez	Ex secretario de Desarrollo Social y Humano del Gobierno de Guanajuato. Fue el principal promotor de Contigo Vamos	7 de diciembre de 2017
Dionisio Santibáñez Ochoa	Excoordinador estatal de Oportunidades en Guanajuato. Asesoró y coordinó la implementación del proyecto Contigo Vamos	8 de diciembre de 2017
Ernesto Amaya Covarrubias	Exdirector general de Desarrollo Humano de la Sedesore. Fungió como coordinador estatal del proyecto *Supera* en San Luis Potosí	9 de diciembre de 2017
Gabriela Rodríguez Castro	Fungió como enlace de operación del proyecto *Supera*. Estuvo adscrita a la Sedesore	10 de diciembre de 2017
Marlenn Denise Arellano	Directora de Vinculación, DGCV-Prospera	2 de febrero de 2018
Pablo Adrián Meza López	Subdirector de Diseño de Proyectos de Vinculación. DGCV-Prospera	
María de Lourdes Pérez Arellano	Subdirectora de Seguimiento de Proyectos de Vinculación. DGCV-Prospera	

Anexo 0-3. Condiciones mínimas de calidad de vida del proyecto Supera más Oportunidades con Hechos

I. Identidad jurídica

I.1. Que todos los miembros de la familia cuenten con acta de nacimiento.
I.2. Que todos los miembros de la familia cuenten con Clave Única de Registro de Población (CURP).
I.3. Que todos los mayores de 18 años de la familia cuenten con credencial de elector.
I.4. Que todos los varones mayores de 18 años tengan cartilla militar.
I.5 Que la familia cuente con un documento que acredite la propiedad de la vivienda y el suelo que ocupa.

II. Dinámica familiar y equidad de género

II.1. Que los integrantes de la familia fortalezcan su autoestima y reconozcan sus capacidades.
II.2. Que la familia elabore un plan de trabajo para mejorar sus condiciones de vida.
II.3. Que la familia que sufre de violencia intrafamiliar o alguna adicción solicite apoyo especializado.
II.4. Que los adolescentes reciban información sobre métodos anticonceptivos.
II.5. Que los menores de cinco años reciban atención de sus padres, motivados por la información y los diálogos suscitados en las sesiones socioeducativas.

II.6 Que todos los miembros de la familia se sensibilicen sobre la importancia de realizar las tareas domésticas en forma conjunta.
II.7. Que los mayores de 70 años de edad cuenten con un apoyo monetario.
II.8 Que los adultos mayores reciban atención de su familia y conozcan los recursos locales disponibles para ellos.
II.9 Que los integrantes de la familia se reúnan para compartir sus proyectos personales y familiares.

III. Educación
III.1. Que los niños y adolescentes de la familia asistan regularmente a la escuela.
III.2. Que los niños y adolescentes de la familia reciban un apoyo para comprar útiles escolares.
III.3. Que los adolescentes que cursan educación media superior cuenten con un estímulo que les permita concluir este nivel
III.4. Que un miembro del hogar se haga responsables de dar seguimiento al desempeño escolar de los niños y adolescentes de la familia.
III.5 Que los niños y jóvenes con discapacidad en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional o a alguna otra opción educativa.
III.6. Que los niños y niñas entre cuatro y seis años participen en algún programa de educación preescolar.
III.7. Que los miembros de la familia, de 15 o más años, acrediten la conclusión de la educación básica.

IV. Salud
Que los miembros de la familia reciban, de acuerdo con su edad, sexo y otros requerimientos específicos:
IV.1. Saneamiento básico familiar.[407]
IV.2. Planificación familiar.*
IV.3. Atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido.*
IV.4. Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil.*
IV.5 Inmunizaciones.*
IV.6. Manejo de casos de diarrea en el hogar.*
IV.7. Tratamiento antiparasitario.*
IV.8. Manejo de infecciones respiratorias agudas.*
IV.9. Prevención y control de la tuberculosis pulmonar.*
IV.10. Prevención y control de la hipertensión arterial y la *diabetes mellitus*.*
IV.11. Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones.*
IV.12. Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.*
IV.13. Prevención y detección del cáncer cérvico-uterino. *
IV.14. Que las familias reciban información para la prevención de las enfermedades y el autocuidado de la salud
IV.15. Que las personas que requieran lentes para trabajar o estudiar cuenten con ellos.
IV.16. Que los miembros de la familia con alguna discapacidad reciban atención.

V. Alimentación
V. 1. Que la familia reciba un apoyo monetario para mejorar su alimentación.

[407] Atención que en el periodo de ejecución de Supera formaba parte del paquete esencial (básico) de servicios de salud; por tanto, era provisto por Oportunidades con la intervención del sector salud.

V.2. Que los niños menores de cinco años* y las mujeres embarazadas y en lactancia reciban y consuman de acuerdo con las especificaciones médicas un suplemento alimenticio.

VI. Vivienda y servicios
VI.1. Que la vivienda se amplíe o mejore, en términos de espacios para dormir o de la solidez con la que está construida.
VI.2. Que la vivienda cuente con piso recubierto.
VI.3. Que la vivienda cuente con techos de materiales no precarios.
VI.4. Que la vivienda cuente con un espacio higiénico para preparar alimentos.
VI.5. Que la vivienda cuente con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
VI.6. Que la familia cuente con suministro suficiente de agua potable.
VI.7. Que la vivienda cuente con energía eléctrica.
VI.8. Que la vivienda disponga de un sistema adecuado de eliminación de basura y se mantenga en condiciones higiénicas.
VI.9. Que el entorno de la vivienda esté libre de basura y contaminación y se mantenga en condiciones de higiene

VII. Trabajo e ingreso
VII.1. Que la familia tenga acceso a una opción de mejoramiento de su ingreso.
VII.2. Que los miembros de entre 40 y 70 años de edad cuenten con un sistema de ahorro voluntario para el retiro, en el que el gobierno aporte otro tanto de lo ahorrado por el integrante.
VII.3. Que la familia reconozca la importancia de organizar el presupuesto familiar en función de sus recursos y requerimientos prioritarios.
VII.4. Que la familia tenga acceso a una fuente económica de abasto de productos básicos.
VII.5. Que la familia tenga acceso al menos a un sistema de ahorro o ahorro-crédito.
VII.6. Que por lo menos un miembro de la familia obtenga un ingreso temporal durante el periodo de intervención, vía empleo temporal o beca de capacitación.
VII.7. Que al menos un miembro de la familia tome un curso de capacitación para el trabajo.

VIII. Ciudadanía y participación
VIII.1. Que por lo menos un miembro de la familia participe en la toma de decisiones, gestión y acciones comunitarias producto de este proyecto.
VIII.2. Que la familia conozca y utilice los recursos públicos y privados para su desarrollo disponibles en la localidad: clubes deportivos, centros para el adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, casas de cultura, centros de capacitación, etcétera.
VIII.3. Que las familias conozcan y utilicen los diversos mecanismos con que cuentan los programas gubernamentales para expresar opiniones y quejas, en particular de todos aquellos programas que participan en este proyecto.
VIII.4 Que las familias conozcan y utilicen los mecanismos y espacios de participación que se ofrecen en las distintas instituciones para lograr el mejoramiento de los servicios.

Anexo 0-4. Condiciones mínimas de calidad de la estrategia Contigo Vamos

I.Salud

1. Que las familias intervenidas tengan acceso al paquete básico de salud.
2. Que las familias intervenidas se integren al Seguro Popular.

3. Que las familias intervenidas reciban información para la prevención de las enfermedades y el autocuidado de la salud.
4. Que las personas que requieran lentes para trabajar o estudiar cuenten con ellos.
5. Que los miembros de la familia con alguna discapacidad reciban los apoyos que demanda su condición.
6. Que los miembros de la familia reciban atención odontológica preventiva o rehabilitadora al menos una vez por año.
7. Que las familias que lo requieran reciban asesoría psicológica.
8. Que los miembros de la familia que lo requieran cuenten con un control de enfermedades crónicas.
9. Que las personas de 60 años y más reciban atención del Centro Gerontológico.

II.Alimentación

1. Garantizar el abasto de alimentos básicos en las comunidades intervenidas.
2. Que los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas y en lactancia reciban y consuman, de acuerdo con las especificaciones médicas, un suplemento alimenticio.
3. Que la familia reciba un apoyo monetario para mejorar su alimentación.

III.Vivienda

1. Que la familia cuente con suministro permanente de agua.
2. Que la vivienda cuente con energía eléctrica.
3. Que la vivienda cuente con un sistema de eliminación de excretas higiénico.
4. Que la comunidad disponga de un sistema adecuado de eliminación de basura.
5. Reforestación de áreas comunes y protección de los mantos acuíferos.
6. Que la vivienda cuente con piso firme.
7. Que la vivienda cuente con techos seguros, no se filtre agua, no se inunde, y existan condiciones de iluminación y ventilación.
8. Que la vivienda cuente con un espacio higiénico para preparar alimentos (estufas libres de humo).
9. Equipamiento básico para el estudio (mesa y silla).

IV.Educación

1. Que los niños y las niñas de entre cuatro y seis años participen en algún programa de educación preescolar.
2. Que los niños y los jóvenes de 6 a 15 años asistan regularmente a la escuela.
3. Que todos los miembros de la familia con 15 años de edad o más estén inscritos a un programa de educación y cuenten con certificado de educación básica.
4. Que los niños y los jóvenes con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional o en algún centro de atención especial.
5. Que los niños y jóvenes de la familia en edad escolar reciban un apoyo para adquirir útiles escolares.
6. Difundir la oferta de educación superior en jóvenes a punto de concluir la educación media superior y tercero de secundaria.
7. Recuperar a los niños y jóvenes desertores y reincorporarlos al sistema educativo.

V.Trabajo

1. Que la familia tenga acceso a una opción de mejoramiento de su ingreso.
2. Que la familia tenga acceso a una fuente económica de abasto de productos básicos.

3. Que la familia tenga acceso al menos a un sistema de ahorro o ahorro-crédito.
4. Participen en algún proyecto productivo.

VI.Afecto/ autoestima

1. Que la familia fortalezca su autoestima y eleve la confianza en sí misma para su propio desarrollo y el de su comunidad.
2. Que todos los miembros de la familia participen en las tareas domésticas en forma conjunta.
3. Que las familias que padecen algún problema que altere la convivencia familiar (violencia intrafamiliar, alcoholismo o farmacodependencia) soliciten una plática de asesoría especializada.
4. Que existan relaciones de apoyo mutuo entre los integrantes de la familia.

VII.Seguridad

1. Que todos los miembros de la familia tengan acta de nacimiento.
2. Que todos los miembros de la familia cuenten con su CURP.
3. Que todos los miembros de la familia mayores de 18 años cuenten con credencial de elector.
4. Que todos los hombres mayores de 18 años de la familia cuenten con cartilla militar.

Anexo 0-5. Generaciones de beneficiarios y no beneficiarios con su prueba de desempeño

Generación	p6	s1	s2	s3	EMS 2 años	EMS 3años
1						2008
						L/M
2					**2008**	2009
					L/M	L/M
3				2007	2009	2010
				E/M	L/M	L/M
4				2008	**2010**	2011
				E/M/CN	**L/M**	L/M
5	2006		2008	2009	2011	2012
	E/M		E/M/CN	E/M/FCE	L/M	L/M
6	2007	**2008**	2009	2010	**2012**	2013
	E/M	**E/M/CN**	E/M/FCE	E/M/NEW_H	**L/M**	L/M
7	2008	2009	2010	2011	2013	2014
	E/M/CN	E/M/FCE	E/M/NEW_H	E/M	L/M	L/M
8	2009	2010	2011	2012	**2014**	
	E/M/FCE	E/M/NEW_H	E/M/NEW_G	E/M/NC	**L/M**	
9	2010	2011	2012	2013		
	E/M/NEW_H	E/M/NEW_G	E/M/NC	E/M/fce		
10	2011	2012	2013			
	E/M/NEW_G	E/M/NC	E/M/fce			
11	2012	2013				
	E/M/NC	E/M/fce				
12	2013					
	E/M/fce					

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).
Nota: Para estas generaciones se tienen los resultados de la prueba ENLACE. Con color rojo se señalan las pruebas que no se tienen con beneficiarios etiquetados para esa generación.

Anexo 0-6. Asociación entre años de exposición al programa y completar ciclo escolar obligatorio para beneficiarios y no beneficiarios

	Generación 6			Generación 7		
Variable	Coeficiente	Razón de Momios	dy/dx	Coeficiente	Razón de Momios	dy/dx
Exposición en años (0 a 7)	.16958399***	1.1848119***	0.0407929***	.26751125***	1.3067083***	0.0590108***
Mujer=1	.18848034***	1.2074133***	0.0453384***	.22849765***	1.2567106***	0.0504047***
Marginación	.30628971***	1.3583758***	0.0736771***	.30817864***	1.3609441***	0.0679817***
Constante	-1.8045789***	.16454372***		-2.2856229***	.10171068***	
Observaciones	1,509,134			1,736,347		

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).
* p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Anexo 0-7. Asociación entre años de exposición al programa y completar ciclo escolar obligatorio para beneficiarios

	Generación 6			Generación 7		
Variable	Coeficiente	Razón de Momios	dy/dx	Coeficiente	Razón de Momios	dy/dx
Exposición en años (1 a 7)	.76588239***	2.1508915***	0.1256341***	.80536779***	2.2375193***	0.1222919***
Mujer=1	.16708254***	1.1818518***	0.0274079***	.16243381***	1.1763705***	0.0246649***
Marginación	.32186279***	1.3796955***	0.0527978***	.34708542***	1.4149376***	0.0527035***
Constante	-4.6663912***	.00940615***		-4.9319624***	.00721234***	
Observaciones	541,158			523,475		

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).
* p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Anexo 0-8. Probabilidad de completar desde sexto de primaria hasta egreso de EMS

Variable	Coeficiente	Momio	dy/dx
Años de Exposición	1.0032547***	2.7271436***	0.154148***
Mujer=1	0.2500667***	1.2841111***	0.0384222***
PTMC	0.09806606***	1.1030357***	0.0150676***
Beneficiario en 2004	-0.34573087	0.70770292	-0.0531208
Interac Benef x Exposición	0.0217828	1.0220218	0.0033469
Constante	-8.1262017***	.00029569***	

Fuente: Elaborado con base en Acevedo, Ortega y Székely (2018).
* p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001, Obs. 48,968

Anexo XVIII-1. Entrevistas

En orden alfabético:

Celestino Morales Martínez, Director General de Coordinación y Vinculación, 2015-2018
Joaquín Narro Lobo, Director General de Coordinación y Vinculación en 2014
Karla Petersen O'Farril, Directora de Análisis y Estrategias de Productividad / Directora General Adjunta de Políticas Públicas para la Productividad en la SHCP, 2014-2016
Luis Rubalcava Peñafiel, consultor para la Estrategia de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación
* Se buscó a Elena Xóchitl Ramírez Reivich, quien fue coordinadora del piloto Territorios Productivos, así como a Eduardo Calderón, de la Sedesol, pero no se pudo concertar una entrevista con ellos.

Referencias

I. Progresa-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. Iliana Yaschine

Agudo, A. (2008). ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A 10 años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III, El Reto de la Calidad de los servicios: resultados en educación.* México: Sedesol.

Ángeles, G., Gutiérrez, J.P. y Alardi, F. (2011). Oportunidades y la salud de la población urbana: 2002-2009. En *Evaluación externa del programa Oportunidades 2010 en zonas urbanas (2002-2009). Efectos de Oportunidades en salud y nutrición.* D.F., México: Sedesol-PDHO.

Angelucci, M., Attanasio, O., y Shaw, J. (2005). El efecto de Oportunidades sobre el nivel y la composición del consumo en áreas urbanas. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo IV: Aspectos económicos y sociales.* México: INSP.

Attanasio, O., y Di Maro, V. (2005). Efectos de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el consumo en áreas rurales. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo IV: Aspectos Económicos y Sociales.* México: INSP.

Banco Mundial. (2018). *The State of Social Safety Nets 2018.* Recuperado de World Bank: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115

_____ (2013). *Asistencia técnica para el rediseño del programa Oportunidades.* Manuscrito.

_____ (2004). *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*. Washington D.C.: World Bank.

_____ (s.f.). *API_NY.GDP.PCAP.KD_DS2_es_excel_v2_10081385.xls.* Recuperado de Archivo en Excel: https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD

Banco Mundial y Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades). (2014). *Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los pueblos indígenas 2014-2018*. Manuscrito.

Bate, P. (2004). The story behind Oportunidades. *Magazine of the Interamerican Development Bank*.

Bautista, S., Bertozzi, S., Leroy, J., López, R., Sosa, S., Téllez, M., y Walker, D. (2008). Diez años de Oportunidades en zonas rurales: efectos sobre la utilización de servicios y el estado de salud de sus beneficiarios. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición.* México: Sedesol.

Bazán, L. (2010). *Informe final de la "Evaluación del PCI".* México: CIESAS.

Behrman, J., Fernald, L., Gertler, P., Neufeld, L., y Parker, S. (2008). Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención.* México: Sedesol.

Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos.* Santiago: CEPAL.

Centro de Investigaciones en Nutrición y salud (CINS). (2006). *Componente de Oportunidades de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.* D.F.: INSP.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018.* México: CONEVAL.

_____ (2013). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre.* México: CONEVAL.

_____ (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012.* México: CONEVAL.

_____ (s.f.a). *Cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa.* Recuperado de CONEVAL: https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

_____ (s.f.b). *Ficha de monitoreo 2016-2017, Prospera Programa de Inclusión Social.* Recuperado de https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S072.pdf

Cortés, F. (2018). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate. En F. Cortés, *Temas de política social de México y América Latina*, (pp. 117-157). México: COLMEX-UNAM.

Cortés, F., y Rubalcava, R. (2012). El Progresa como respuesta a la crisis de 1994. En M. González de la Rocha, y L. Escobar, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (pp. 27-49). México: CIESAS.

Cortés, F., Banegas, I., y Solís, P. (2007). Pobres con oportunidades: México 2002-2005. *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 73, pp. 3-40.

Cortés, F., Huffman, C., y Yaschine, I. (2018). Políticas para la reducción de la pobreza monetaria. En R. Cordera, y E. Provencio, *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2018-2024* (pp. 67-74). México: PUED-UNAM.

Consejo Ténico para la Medición de la Pobreza (CTMP). (2002). *Medición de la pobreza: Variantes metodológicas y estimación preliminar.* México: Sedesol

Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos (EASE). (2015). *Evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas de Prospera Programa de Inclusión social.* Manuscrito.

Escobar, A., y González de la Rocha, M. (2005). Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En B. Hernández, y M. Hernández, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004.* INSP-CIESAS.

Fundación Capital. (2018). *Proyecto De la Mano con Prospera.* Mimeo.

Gertler, P., Martínez, S., y Rubio, M. (2005). El efecto de Oportunidades sobre el incremento del consumo de los hogares a partir de inversiones productivas en microempresas y producción agrícola. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004 Tomo IV,* (pp. 103-152). México: INSP.

Gobierno Federal. (2017). *Estrategia Nacional de Inclusión. Documento Rector.* México: Gobierno Federal.

_____ (2009). *Modelo alternativo de gestión y atención del programa Oportunidades en zonas urbanas 2009.* Mimeo.

_____ (2007). *Vivir Mejor. Política social del Gobierno Federal.* México: Gobierno Federal.

González de la Rocha, M. (2008). *La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación. Evaluación externa del Programa Oportunidades (1997-2007). Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención,* (pp.125-198). México: Sedesol.

Gutiérrez, J., Leroy, J., DeMaria, Walker, D., Campuzano, J., y Moreno, K. (2008). Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997- 2007), Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición .* México: CNO-Sedesol.

Gutiérrez, J., Bautista, S., Gertler, P., Hernández, M., y Bertozzi, S. (2005). Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo II, Salud*, (pp.19-69). Cuernavaca, Morelos: INSP.

Hernández, B., Ramírez, D., Moreno, H., y Laird, N. (2005). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la mortalidad materna e infantil. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, (pp. 73-95). D.F., México: INSP.

Hernández, C., Dávila, L., y Yaschine, I. (2017). *Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos.* Mimeo. Coneval.

Hernández, D. (2008). *Historia de Oportunidades: inicio y cambios del programa.* México: FCE.

Ibarrarán, P., y Villa, J. (2010). *Labor Insertion Assessment of Conditional Cash Transfer Programs: A Dose-Response Estimate for Mexico's Oportunidades.* Recuperado de http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2017). *Producto Interno Bruto (PIB) Trimestral*. Recuperado de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: http://www.Inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/default.aspx

Kugler, A., y Rojas, I. (2018). Do CCTs Improve Employment and Earnings in the Very Long-Term? Evidence from Mexico. *NBER Working Paper 24248*.

Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México: La continuidad de Progresa-Oportunidades.* Cd. de México: FCE.

Levy, S., y Rodríguez, E. (2004). El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA. En S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México* (pp. 181-379). México: FCE.

Mancera, C., Serna, L., y Priede, A. (2008). Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados a brechas de aprendizaje de becarios de Oportunidades, primaria y secundaria 2007. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación* (pp.15-70). D.F., México: INSP.

Mancera, C., Serna, L., y Priede, A. (2012). *El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior.* Valora Consultoría, S.C.

Mir, C., Veraza, A., y Galeana, P. (2017). *Informe final del segundo seguimiento de la evaluación cualitativa del nuevo esquema de becas educativas.* Manuscrito.

Neufeld, L., García-Guerra, A., y Leroy, J. (2005). *Impacto del Programa Oportunidades en nutrición y alimentación en Zonas Urbanas de México.* México: INSP.

Neufeld, L., Mejía, F., Fernández, G., García, G., Méndez, I., y Domínguez, C. (2008). Diagnóstico situacional del estado nutrición de niños menores de dos años de edad y de sus madres, beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición.* México, DF: Sedesol

Neufeld, L., García , A., y Quezada, A. (2010). Situación nutricional a mediano plazo de niños y mujeres, beneficiarios de Oportunidades en Zonas Urbanas (2002 -2009). En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas (2002 – 2009). Oportunidades y Nutrición de la población urbana.* México: Sedesol

Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades). (2012). *Causales de no ser becario: jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias del Programa Oportunidades entre 12 y 21 años de edad. Reporte Final.* México: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Secretaría de Desarrollo Social.

_____ (2011). *Nota técnica para el otorgamiento de becas educativas para 1º y 2º grado de primaria en localidades rurales.* Manuscrito.

_____ (2009). *Elementos para una propuesta de un nuevo apoyo monetario para población infantil beneficiaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.* Manuscrito.

Parker, S. (2005). Evaluación de impacto de Oportunidades sobre inscripción, reprobación y abandono escolar. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003* (pp.13-95). D.F., México: INSP.

Parker, S. (2011). Resultados de Oportunidades en educación en zonas urbanas. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2010 en zonas urbanas (2002-2009). Efectos de Oportunidades en aspectos sociales y educación.* México: Sedesol-Oportunidades.

Parker, S., y Todd, P. (2017). Conditional Cash Transfers: The Case of Progresa/Oportunidades. *Journal of Economic Literature, vol. 55, núm.* 3, pp. 866-915.

Parker, S., y Vogl, T. (2018). Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico. *NBER Working Paper 24303*.

Parker, S. y Behrman, J. (2008). Seguimiento de jóvenes incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y desempeño. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención* (pp. 199-238). D.F.,México: INSP.

Parker, S., Behrman, J. y Todd, P. (2005). Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I: Educación.* México: INSP.

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, México: Poder Ejecutivo Federal.

Presidencia de la República. (2018). *Sexto Informe de Gobierno. 1999-2000.* México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

_____ (2003). *Contigo, una nueva estrategia de desarrollo social y humano.* Manuscrito.

_____ (2000). *Sexto Informe de Gobierno. 2017-2018.* México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

_____ (1997). *DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.* Diario Oficial de la Federación.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (1997). *Progresa: Programa de Educación, Salud y Alimentación.* México: Poder Ejecutivo Federal.

Programa de Inclusión Social (Prospera). (2018a). *Becas de Educación Superior SEP-Prospera.* Manuscrito.

_____ (2018b). *Evaluación externa de Prospera, Programa de Inclusión Social. Generación de evidencia 2013-2018.* Mimeo.

_____ (2018c). *Asunto, Seminario 20 años Prospera*. Manuscrito, 21 de febrero de 2018.

_____ (2018d). *Inclusión productiva 2017.* Manuscrito.

_____ (2018e). *Proyecto piloto México: Inclusión Laboral para Jóvenes.* Ficha informativa, Manuscrito.

_____ (2018f). *Tarjeta informativa. Resultados por año de la inclusión social.* Manuscrito.

_____ (2018g). *Resultados de inclusión social, productiva y laboral.* Manuscrito.

_____ (2018h). *Listado de programas de fomento productivo y generación de ingresos.* Archivo de Excel.

_____ (2018i). *Piloto de cambio de receptor de becas de Educación Media Superior. Actividades y principales resultados.* Mimeo.

_____ (2018j). *Becsxnivelxgradoxsexoxbim.xlsx.* archivo de Excel.

_____ (2018k). *Dist fams por localidad histórica.* archivo comprimido con bases de datos en formato dbf.

_____ (2018l). *PROSPERA 2016 - Famsxloc_con-sin_corresp.sav.* archivo de Excel.

_____ (2018m). *Familias PROSPERA- Cierre 2017 y avance 2018- PASH.* archivo de Excel.

_____ (2018n). *Histórico PROSPERA 1998-2017.* archivo de Excel.

Rodríguez-Oreggia, E. (2010). *Movilidad social intergeneracional de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades provenientes de hogares en zonas rurales.* Manuscrito.

Rodríguez-Oreggia, E., y Freije, S. (2008). Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios, y la movilidad intergeneracional del programa Oportunidades. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención (*pp. 63-123). México: INSP.

Rubalcava, L. (2015). *Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera de Prospera Programa de Inclusión Social.* México: Prospera.

Sánchez, A. (2011). Resultados de Oportunidades en Aspecto Sociales en Zonas Urbanas. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas (2002-*

2009). Efectos de Oportunidades en aspectos sociales y educación, (pp.7-57). México: Sedesol-Oportunidades.

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 *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición (*pp. *203-213).* México: INSP

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2017). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de* PROSPERA Programa de Inclusión Social*, para el ejercicio fiscal 2018.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de* PROSPERA Programa de Inclusión Social*, para el ejercicio fiscal 2017.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2015a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de* PROSPERA Programa de Inclusión Social*, para el ejercicio fiscal 2016.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2015b). *Diagnóstico de Prospera, Programa de Inclusión Social.* México: Sedesol.

_____ (2014a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2015.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2014b). *DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2013a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2013b). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2011). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2010a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2010b). *Diagnóstico de la problemática social atendida por el Programa Oportunidades.* México: Sedesol.

_____ (2009a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2010.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2009b). *Nota técnica. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Propuesta de modificaciones al diseño, ejercicio 2010.* Manuscrito.

_____ (2008a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2008b). *Pérdida del poder de compra de los hogares en condiciones de pobreza debido al incremento en los precios de los alimentos.* Manuscrito.

_____ (2007a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2008.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2007b). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2007.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2007c). *Oportunidades energético. Nota de trabajo.* Manuscrito.

_____ (2006). *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal de 2006.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2005). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2005.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2004). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2004.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2003). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2003.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2002a). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2002.* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2002b). *DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2001a). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2001b). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: Superación de la pobreza, una tarea Contigo.* México: Sedesol.

_____ (2000). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).* México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (1999). *Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).* México: Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Desarrollo Social y Programa de Desarrollo Humano (Sedesol-Oportunidades). (2014). *Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Consolidación de la inversión en capital humano y su impulso hacia un sendero de mayor prosperidad.* Manuscrito.

Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Inclusión Social y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Sedesol, Prospera y RIMISP). (2017). *Construcción de un Modelo Integral de Inclusión Productiva de PROSPERA.* RIMISP-Centro Latinomaricano para el Desarrollo Rural .

Shamah, T., Morales, M., Rivera, J., y Hernández, M. (2016). *Módulo de PROSPERA en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC 2016).* México: INSP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (1995). *Programa Para Superar La Pobreza Extrema 1995-2000.* México: Poder Ejecutivo Federal.

Spectron. (2018). *De la Mano con Prospera – Resultados de la Evaluación Cualitativa.* Mimeo.

_____ (2016). *Evaluación de la gestión operativa del Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF).* Manuscrito.

Székely, M. (2004). Estrategia contigo. En *Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) Mejores prácticas de política social: Conferencia Internacional México 2003.* México: Sedesol.

Teruel, G., Morales, R., y Peters, M. (2018). *Proyecto "De la Mano con Prospera" – Evaluación de procesos del piloto.* Mimeo.

Todd, P., Gallardo, J., Behrman, J., y Parker, S. (2005). Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I, Aspectos económicos y sociales (*pp. 165-227. D.F., México: INSP.

Torres, L. (2006). *Sinergias con Oportunidades. Experiencias con organizaciones civiles y programas de gobierno.* México: CIESAS.

Valencia, E., Foust, D. y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicio del siglo XXI.* Santiago de Chile: CEPAL, ASDI.

Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política Social y Movilidad Intergeneracional en México.* México: COLMEX-UNAM.

Yaschine, I., y Ochoa, S. (2016). La política de superación de la pobreza en México 1997-2014. En R. Cordera, y E. Provencio, *Informe del desarrollo en México 2015* (pp. 121-148) Ciudad de México: PUED-UNAM.

Yaschine, I., y Orozco, M. (2010). The Evolving Anti-Poverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progresa and Oportunidades. En M. Adato, y J. Hoddinnott, *Conditional Cash Transfers in Latin America, (*pp. 55-77). Johns Hopkins University Press.

II. Progresa y su contexto, 20 años después. Evelyne Rodríguez Ortega

Arroyo, J. et al. (2007). Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. *Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales 2007.* México: Sedesol. Recuperado el 8 de mayo de 2014 de http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2008.php

Bastagli, F. et al. (2016) Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. *Overseas Development Institute.* Recuperado de: https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11316.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL). (2018). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social de México.*

_____ (2018b). *Acciones Federales de Desarrollo Social 2018*. Recuperado de: https://coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx

_____ (2014). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades, 2012-2013*, México, DF. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Integrales/Integrales%202012-2013/05_EI_ALIMENTACION.pdf

_____ (2012). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013.* Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S072/20_S072_Ejecutivo.pdf

_____ (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Publicado en el DOF, 16 de junio de 2010. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

De la Cruz-Góngora V, Villalpando S, Shamah-Levy T. (2016). *Prevalence of anemia and consumption of iron-rich food groups in Mexican children and adolescents: Ensanut MC 2016*. Salud Pública Mex 2018; vol. 60, pp. 291-300.

Doubova SV, Pérez-Cuevas R, Canning D, Reich M. (2015). *Access to healthcare and financial risk protection for older adults in Mexico: secondary data analysis of a national survey*. BMJ Open 2015; 5:e007877. doi:10.1136/bmjopen-2015-007877

Gertler, P. (2000). El impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) sobre la salud. *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, (pp. 1-42). México: SS.

Grosh, M. (1992). *The Jamaica Food Stamps Programme: A Case Study in Targeting, Food Policy*, vol. 17, núm. 1, pp.23-40.

Grosh, M. (1994). *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. World Bank.

Grosh, M. (1995). Towards Qualifying the Trade-Off: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programs in Latin America. En Van de Walle, D. y Nead, K., *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Honorati, M., Gentilini, U. and Yemtsov, R.G. (2015) *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Recuperado de: http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2017). *Comunicado de prensa núm. 273/17 27 de junio de 2017 Ciudad de México*. Recuperado de: Http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enh/enh2017_06.pdf

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2018). *Salud Pública y Atención Primaria, Base del Acceso efectivo a la salud de los mexicanos*.

International Food Policy Research Institute (1995). *Women: The Key to Food Security. Food Policy Report.* International Food Policy Research Institute (IFPRI)

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin Herencia de Pobreza*. Editorial Planeta.

Muñoz, O. (Coord.). (2012). *Propuesta de un sistema nacional de servicios de salud: componente de salud de una propuesta de seguridad social universal*. México: UNAM.

Parker, S. y T. Petra. (2017). Conditional Cash Transfers: The Case of Progresa/ Oportunidades. *Journal of Economic Literature* vol. 55, núm. 3, pp. 866–915.

Rodríguez, E. y Pasillas, M. (2012). *Gasto en salud de los hogares con niños afiliados al Seguro Médico para una Nueva Generación*. México: Salud Pública, Vol. 54, núm. 1, pp. 65-72. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342012000700009

Rodríguez, E. y Pasillas, M. (2013). *Valoración integral evaluación específica de desempeño 2012-2013 de los programas de ayuda alimentaria y generación de capacidades*. Mimeo, Coneval.

Pasillas, M. y Rodríguez, E. (2014). Childhood anemia in Mexico: A public health problem at all socioeconomic levels (con M. Pasillas). *Boletín médico del Hospital Infantil de México* 04/2014; vol. 71, núm. 2, pp. 95-102. Recuperado de: http://www.elsevier.es/es-revista-boletin-medico-del-hospital-infantil-401-articulo-childhood-anemia-in-mexico-a-X1665114614159183

Rodríguez, E. y Pasillas, M. (2008). Efectos de Oportunidades en la economía e infraestructura local en zonas rurales a diez años de intervención. *En Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007).* Sedesol. Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008_economia_local.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2018). *Resumen de Políticas. Prospera y el combate a la pobreza.* Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233409/Resumen_de_poli_ticas1_VF.pdf

_____ (2017a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018*. DOF, 29/12/2017. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf

_____ (2017b) *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)*, para el ejercicio fiscal 2018. DOF, 28/12/2017. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286376/ROP-PAR_para_el-Ejercicio_Fiscal_2018.pdf.

_____ (2017c) *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche,* a *cargo de Liconsa, S.A. de C.V.* DOF, 28/12/2017. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509627&fecha=28/12/2017

_____ (2015) *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social,* para el ejercicio fiscal 2016. DOF, 30/12/2015. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/45627/ROP_2016_PROSPERA.pdf

_____ (2013). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014*. Diario Oficial de la Federación (DOF), 30/12/2013. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328468&fecha=30/12/2013https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79559/2014.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2017). *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*. DOF, 29/11/2017. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017

_____ (1998). *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1999*. DOF, 31/12/1998. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905684&fecha=31/12/1998

_____ (1996). *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1997*. DOF, 23/12/1996. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4906977&fecha=23/12/1996.

Secretaría de Salud. (2015) *Informe sobre la salud de los mexicanos 2015; diagnóstico general de la salud poblacional.* México. Recuperado de: www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dedss/issm2015.html.

United States General Accounting Office (1994), Food Assistance. Potential Impacts of Alternative Systems for Delivering Food Stamp Program Benefits. *Report to Congressional Committees*, 1994.

III. El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. Enrique Valencia Lomelí y Máximo Ernesto Jaramillo Molina

Aspe, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2014*). Evaluación núm. 1203, Política Pública de Pensiones y Jubilaciones.* MÉXICO: ASF.

Aziz, A. (1989). *El Estado mexicano y la CTM*. México: Ediciones de la Casa Chata.

Barajas, G. (2002). Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales. *Revista Venezolana de Gerencia*, núm. 20, 553-578.

Barba, C. (2018). *Desigualdad y regímenes de bienestar: El régimen mexicano en transición*. Mimeo.

_____ (2016). Las transferencias monetarias en América Latina. Barba Solano C. y Valencia Lomelí E. (Coords). *La Reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (pp. 27-66). Buenos Aires: CLACSO, Universidad de Guadalajara

_____ (2009). Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social. En Barba Solano, C., Ordoñez Barba, G. y Valencia Lomelí, E. (coords.). *Más allá de la pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América Latina* (pp. 327-370). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte.

_____ (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.

_____ (2003). El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. *Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México. Tomo III. La reforma del régimen de bienestar mexicano.* Tesis de Doctorado. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales*. Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2, pp. 47-76.

Bayón, C. (2015). *La integración excluyente Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Bonilla Artigas Editores.

Barrientos, A. (2009). Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America. *Economy and Society*, vol. 38, núm. 2, 87-108.

Becerra, L. (2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe.* Washington, DC: Interamerican Development Bank.

Behrman, J. y Skoufias, E. (2006). Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico's Antipoverty and Human Resource Investment Program. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Núm. 606, pp. 244-275.

Bensunsán, G. (2006). Diseño legal y desempeño real: México. Bensusán, G., *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina* (pp. 313-409)*.* México: UAM-Miguel Ángel Porrúa.

Bizberg, I. (2012). Brasil y México: dos tipos de capitalismo. En Calva J., *Estrategias económicas exitosas en Asia y en América Latina* (pp. 169-185)*.* México: Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios.

Boltvinik, J. y Cortés, F. (2000). La identificación de los pobres en Progresa. En Valencia Lomelí, E., Gendreau, M. Tepichín, A.M. *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* (pp. 31-61). México: Universidad de Guadalajara-ITESO-Universidad Iberoamerica.

Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno Editora.

Calva, J. y Salazar, C. (2012). Empleo digno y crecimiento económico. En Calva J., *Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar. Análisis Estratégico para el Desarrollo. Volumen 11.* (pp. 21-37)*.* México: Juan Pablo Editor-Consejo Nacional de Universitarios.

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2003). *L'insécurité sociale. Qu'est-ce que'être protégé?* Paris: Éditions du Seuil, La République des Idées.

Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) (2018). *Catálogo universal de servicios de salud (CAUSES) 2018*. México: SS-Seguro Popular.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel C. *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización.* (pp. 25-47). Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, S. y Nieves, M. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C., *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cejudo, G. (2018). *Programas sociales sin política social*. Animal político. Recuperado el 16 de abril de 2018 de: https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2018/01/10/programas-sociales-sin-politica-social/

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) (2016). *Gasto en Salud: Propuesta 2017.* Recuperado el 17 de abril de 2018 de: http://ciep.mx/gasto-en-salud-propuesta-2017/

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ceey. 2018. *Advierte CEEY que una de las causas de que la pobreza y desigualdad se perpetúe en México, es la baja movilidad social.* Consultado el 30 de marzo de 2018, .

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018a). *Rezago educativo*. Recuperado el 16 de abril de 2018 de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Rezago_educativo_Censo_2010/rezago_educativo_2010.pdf

_____ (2018b). *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria.* Recuperado el 16 de abril de 2018 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx

_____ (2017a). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016*. Recuperado el 24 de marzo de 2018 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx

_____ (2017b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016.* México: CONEVAL.

_____ (2016). *Inventario nacional de programas y acciones sociales*. Recuperado el 24 de marzo de 2018 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx.

_____ (2013). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México.* México: CONEVAL.

Cordera, R. (2017). *Globalización en crisis; por un desarrollo sostenible*. Economía UNAM, vol. 14, núm. 40, pp. 3-12.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (1982a). *Necesidades esenciales de México. Situación actual y perspectivas al año 2000. 2 Educación.* México: Siglo XXI Editores.

_____ (1982b). *Necesidades esenciales de México. Situación actual y perspectivas al año 2000. 4 Salud.* México: Siglo XXI Editores.

Cortés, F. (2000). Política económica y estrategias de los hogares y la distribución del ingreso. Un modelo de análisis. En Cordera, R. y Ziccardi, A. *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión* (pp. 607-634). México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Cortés, F. y Rubalcava, R. (2012). El Progresa como respuesta a la crisis de 1994. En M. González de la Rocha, y L. A. Escobar, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (pp. 27-49). México: CIESAS.

Cruz-Martínez, G.. (2017). Is there a Common Path that could have Conditioned the Degree of Welfare State Development in Latin America and the Caribbean?. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 36, núm. 4, pp. 459-476.

Roa, C. y Herrera, P. (2011). El empleo en México. Del modelo de sustitución de importaciones (ISI) al modelo de libre mercado. *Economía y Sociedad*, núm. 27, pp. 49-63.

De Gortari, H. y Ziccardi, A. (1996). Instituciones y clientelas de la política social. Un esbozo histórico. 1867-1994. En Casas R., et. al., *Las políticas sociales de México en los años 90* (pp. 201-234). México: FLACSO-Plaza y Valdés Editores.

De la Peña, G. (2000). Continuidad y cambio en la política social hacia los indígenas. En Cordera, R. y Ziccardi, A. *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión* (pp. 555-575). México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) (2016). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (2014). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (2012). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (2010). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (2008). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (2006). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (2004). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (2000). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (1998). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (1996). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (1994). Aguascalientes (México): INEGI.

_____ (1992). Aguascalientes (México): INEGI.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.

_____ (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Farfán, G. (2018). *Resiliencia y cambio institucional: Las reformas recientes a los sistemas de pensiones en Brasil y México*. México: UNAM.

Filgueira, F. (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Geneva: UNRISD.

Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006). Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. En Molina, C. G. *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina* (pp. 19-55). Washington, D.C., México: Interamerican Development Bank-Editorial Planeta.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty.* Washington: World Bank.

Frenk, J., González-Block, M., Knaul, F. y Lozano, R. (1999). La seguridad social en salud: perspectivas para la reforma. En Soberón S. y Villagómez F., *La seguridad social en México* (pp. 35-102). México: Fondo de Cultura Económica.

Gordon R., (1999). Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México. En Schteingart, *Políticas sociales para los pobres en América Latina* (pp. 13-48). México:Miguel Ángel Porrúa.

Guadarrama, G. (2001). *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. Toluca: El Colegio Mexiquense y Consejo Estatal de Población.

Haggard, S. y Kaufman, R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Hernández, D. (2008). *Historia de Oportunidades: inicio y cambios del programa*. México. FCE.

Laurell, A. (2013). *Impacto del Seguro Popular en el sistema de salud mexicano*. Buenos Aires: CLACSO.

Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Washington: Brookings Institution Press.

_____ (1991). *Poverty alleviation in Mexico.* Washington: World Bank. Recuperado de Policy Research Working Paper WPS 679: http://go.worldbank.org/34SBNDH2R0

Levy, S., y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza. El programa Progresa-Oportunidades de México*. Ciudad de México: Interamerican Development Bank-Editorial Planeta.

Levy, S. y Schady, N. (2013). Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, núm. 2, pp. 193-218

Levy, S., y van Wijnbergen, S. (2004). Problemas de transición de una reforma económica: la agricultura en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En Levy, S., *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México* (pp. 456-511). México: Fondo de Cultura Económica.

Lustig, N. (2011). *Scholars Who Became Practitioners. The Influence of Research on the Design, Evaluation, and Political Survival of Mexico's Antipoverty Program Progresa/Oportunidades.* Working Paper 263. Washington: Center for Global Development.

Martínez Franzoni, J. (2008). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 2, pp. 67-100.

Martínez, J. y Murayama, C. (2016). El sistema de atención a la salud en México. En Murayama, C. y Ruegsa, S.M. (2016*). Hacia un sistema nacional público de salud en México. Una propuesta integral a partir de experiencias internacionales* (pp. 19-124). México: UNAM-Cámara de Senadores.

Mesa-Lago, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2000). Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Serie Política Social 36*. Santiago de Chile: CEPAL.

Moreno-Brid, J. y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica.* México: Fondo de Cultura Económica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). *Towards a stronger and more inclusive Mexico. An assessment of recent policy reforms*. Paris: OECD.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Ginebra: OIT, 2017.

Ordóñez, G. (2017). *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. México: El Colegio de la Frontera Norte-Siglo XXI Editores.

_____ (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México.* México: UNAM.

Pribble, J. (2011). Worlds Appart: Social Policy Regimes in Latin America. Studies in Comparative International Development, núm. 46, pp. 191-216.

Reygadas, L. (2008). *La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad.* Barcelona-México: Anthropos Editorial-UAM Iztapalapa.

Rodrik, D. (1996). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, pp. 973–987.

Rubalcava, R. (2007). Progresa-Oportunidades en México: un programa social de gobierno con compromiso demográfico y perspectiva de género. En Zaremberg, G., *Políticas sociales y género. Tomo II. Los problemas sociales y metodológicos* (pp. 225-267). México: FLACSO.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2017a). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018*. *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 28. Recuperado el 24 de marzo de 2018 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf

_____ (2017b).*Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018*. Diario Oficial de la Federación, diciembre 29.

_____ (2010). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el Ejercicio Fiscal 2010*. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre. Recuperado el 24 de marzo de 2018 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/70208/2010.pdf

_____ (2009). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el Ejercicio Fiscal 2009*. Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre. Recuperado el 24 de marzo de 2018 de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5075385&fecha=23/12/2008

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (SHCP-CONSAR). (2017). *Estadísticas del Registro electrónico de planes de pensiones*, 2017. Recuperado de: http://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/sirepp/(S(aaq1kyigwfpvhyrjth51kwtm))/Docs/Estadisticas_Registro_2017.pdf

Secretaría de Salud y Comisión Nacional para la Protección Social en Salud (SS-CNPSS). (2017). *Sistema de Protección Social en Salud, Informe de Resultado, enero-junio 2017*. Recuperado de: http://www.transparencia.seguro-popular.gob.mx/contenidos/archivos/transparencia/planesprogramaseinformes/informes/2017/InfdeResdelSPSSEne-Jun2017.pdf

Valencia, E. (2018a). Coalición reformista de mercado y transformación de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017). En Midaglia, C., Ordóñez, G. y Valencia, E., *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina.* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. Buenos Aires: CLACSO. En prensa.

_____ (2018b). *Dinámicas históricas de desigualdad en el régimen de bienestar mexicano.* En prensa.

_____ (2016a). Las coaliciones promotoras de las reformas recientes de política social. En Martínez Martínez, O.A., Valencia Lomelí, E. y Román Morales, L.I., *La heterogeneidad de las políticas sociales en México: instituciones, derechos sociales y territorio* (pp. 311-334). México: Universidad Iberoamericana, ITESO.

_____ (2016b). Viejas y recientes reformas: Trayectoria de un mismo ciclo. En Valencia Lomelí, E. y Ordóñez Barba, G., *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?* (pp. 13-30). Tijuana: COLEF.

_____ (2002). *Transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema: caso Progresa en México.* Washington: INDES-Interamerican Development Bank.

_____ (2001). La política social, viejos y nuevos actores en una disputa de Estado. *Ponencia presentada en el XXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA).* Washington, DC.

Valencia, E. y Aguirre, R. (1998). Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza. En Gallardo, R. y Osorio, J., *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo 1*. (pp. 27-99). Guadalajara: ITESO, Universidad Iberoamericana.

Valencia, E., Foust, D. y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicio del siglo XXI.* Santiago de Chile: CEPAL-ASDI.

Ward, P. (1986). *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*. México: Nueva Imagen.

Wood, G. y Gough, I. (2006). A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy. *World Development*, vol. 34, núm. 10, pp. 1696–1712.

Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México.* México: COLMEX-UNAM.

IV. Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progresa-Oportunidades-Prospera (POP). Julio Boltvinik, Araceli Damián y Máximo Ernesto Jaramillo Molina, con la colaboración de Rodolfo de la Torre López

Araghi, F. (2016), The rise and fall of the agrarian welfare state: peasants, globalization, and the privatisation of development, capítulo 10 de Boltvinik, J. y Mann S. (2016), *Peasant Poverty and Persistence in the 21st Century* (pp. 315-344). Londres: Zed Books.

Behrman, J., Fernald, L., Gertler, P., Neufeld, L., y Parker, S. (2008*). Evaluación externa del Programa Oportunidades*. Síntesis ejecutiva. México.

Bertozzi, S. y González de la Rocha, M. (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007).* Síntesis Ejecutiva. México: Sedeso.

Boltvinik, J. (2013). Para reformar la reforma social neoliberal (que ha fracasado) y fundar un auténtico estado de bienestar en México. *Estado y Comunes, Revista de política y problemas públicos*, núm. 1, pp. 73-76.

Boltvinik, J. (25 de febrero de 2000). *Economía Moral: "El error de Levy".* La Jornada.

Boltvinik, J., y Damián, A. (Coords.) (2004). *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos.* Cd. de México: Siglo XXI editores.

Boltvinik, J. y Cortés, F. (2000). La identificación de los pobres en Progresa. En Valencia, E., Gendreau, M., y Tepichin, A. *Los dilemas de la política social.¿Cómo combatir la pobreza?* (pp. 31-61). Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, ITESO, Universidad Iberoamerica.

Calderón, R. y Del Campo, M. (1993). Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la Conasupo. En Bazdresch, C. et al. *México, auge, crisis y ajuste*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cohen, E., Franco, R. y Villatoro, P. (2006). Honduras: el programa de asignación familiar. En Cohen, E. y Franco, R., *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.* México: FLACSO.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y El Caribe. Conferencia Regional de Desarrollo Social*. Lima.

Cornia, G., y Stewart, F. (1995), *Two Errors of Targeting*. En Van de Walle, D. y Nead, K., pp. 350-386

Cortés, F., Hernández, D., Hernández, E., Székely, M., y Vera, H. (2005). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. En Székeley, M., *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Sedeso.

Damián, A. (2002). *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*. Cd. de México: COLMEX.

Dávila, L. (2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe.* Nota Técnica IDB-TN-971. Washington, DC: Interamerican Development Bank.

DECA, Equipo Pueblo, et. al. (2001), *Foro Pobreza Ignorada. Memoria*, Cd. de México, pp. 158.

Fizbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank.

Ford, M. (2009). *The Lights in the Tunnel*, San Bernardino, California: Acculant Publishing.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (Octubre, 2017). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington: International Monetary Fund.

Fresneda, O. (2004). *El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de seguridad social en Colombia*. Boltvinik, J., y Damián, A. (2005).

Gómez de León, J., Hernández, D. y Orozco, M. (1999). La identificación de los hogares beneficiarios de Progresa. En *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresa.* México: Sedeso.

Gómez, R. (2001). *Foro Pobreza Ignorada. Hacia una agenda integral*. México: DECA Equipo Pueblo, AC.

González De la Rocha, M. (2008). La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. México: Sedesol.

Gorz, A. (1998). *Miserias del presente. Riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.

Hanlon, J., Barrientos, A. y Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the global South*. Estados Unidos: Kumarian Press.

Hirsch, F. (1976). Social Limits to Growth. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press. Edición en español: *Los límites sociales al crecimiento*. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.

Ibarrarán, P. y Villa, J. (2010*) Labor Markets and Conditional Cash Transfers: Implications for Poverty Reduction of Oportunidades in Mexico*. Recuperado el 3 de julio de 2018 de: http://economiccluster-iac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf

Levy, S. (2006). Progress against poverty. Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program. Washington,: Brookings Institution Press. Edición en español: *Pobreza y transición democrática en México: La continuidad de Progresa-Oportunidades, 2009*. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1994). La pobreza en México, en Vélez, F., *La pobreza en México; causas y políticas para combatirla*. Cd. de México: FCE-ITAM.

_____ (1991). *Poverty alleviation in Mexico* (WPS, 679). Washington: World Bank.

Levy, S., y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa. Oportunidades de México.* México: Interamerican Development Bank-Editorial Planeta.

Poder Ejecutivo Federal (1997), *Progresa*. Cd. de México.

Programa de Inclusión Social (Prospera) (2018). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018.*

Polanyi, K., (1957), *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston. Traducción al español: *La gran transformación,* Cd. de México: Juan Pablos.

Presidencia de la República (2016). *Educación preescolar para todas las Niñas y Niños.* Recuperado el 2 de julio de 2018 de: https://www.gob.mx/presidencia/articulos/educacion-preescolar-para-todas-las-ninas-y-ninos.

Rifkin, J. (1995), *The End of Work*, G.P. Nueva York: Putnam.

Sen, A. (1995), *The political economy of targeting*, En Van de Walle, D., & Nead, K. (pp. 11-24). Traducción al español: *La economía política de la focalización*. Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, pp. 555-562.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2008), *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez Años de Intervención en zonas rurales (1997-2007). Cinco volúmenes.*

Van de Walle, D., y Nead, K. (Eds.), (1995). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence* (pp. 11-24). Washington, DC: World Bank.

Vélez, F. (1994). *La pobreza en México; causas y políticas para combatirla.* Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica-ITAM.

Vergara, P. (1990). *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988*. Santiago de Chile: FLACSO.

Yanes, P. (2016). ¿De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal?. *Acta Sociológica*, núm. 70, pp.129-149.

Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México.* México: COLMEX-UNAM.

V. Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progresa-Oportunidades-Prospera. M. Caridad Araujo y Pablo Ibarrarán

Aranco, N., Stampini, M., Ibarrarán, P. y Medellín, N. (2018). Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe. *Inter-american Development Bank*. Resumen de Políticas. IDB—PB-273. Recuperado de: https://publications.iadb.org/handle/11319/8757

Araujo, M., Martínez, M., Martínez, S., Pérez, M. y Sánchez M. (2018). *Do Larger School Grants Improve Educational Attainment?: Evidence from Urban Mexico*, IADB Working Paper IADB WP 864. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.18235/0001001

Araujo, M., Hernández, M., Martínez, M., y Martínez, S. (2018). Piloto de Cambio de Receptor de Becas en Educación Media Superior. Resultados de Impacto de la Primera Encuesta de Seguimiento. *Interamerican Development Bank*. *Nota técnica*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/handle/11319/8910

Attanasio, O., Meghir, C. y Santiago, A. (2012). Education choices in Mexico: Using a structural model and a randomized experiment to evaluate Progresa. *Review of Economic Studies*, vol. 9, núm. 1, pp. 37-66.

Baird, S., McIntosh, C., y Ozler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, núm. 4, pp. 1709–1753.

Behrman, J., Parker, S., y Todd, P. (2009). Medium Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico, en Klasen, S. and Nowak-Lehmann, F., *Poverty, Inequality and Policy in Latin America*, Cambridge , MA: MIT Press.

Behrman, J., Gallardo-García, J., Parker, S., Todd, P., & Vélez-Grajales, V. (2012). Are Conditional Cash Transfers Effective in Urban Areas? Evidence from Mexico. *Education Economics*, vol. 20, núm. 3, pp. 233–259. Recuperado de: http://doi.org/10.1080/09645292.2012.672792

Berlinski, S., & Schady, N. (editores), (2015). *The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Berry, J., (2014) Child Control in Education Decisions: An Evaluation of Targeted Incentives to learn in India. En proceso de publicación, *Journal of Human Resources*.

Barham, T. (2011). A healthier start: The effect of conditional cash transfers on neonatal and infant mortality in rural Mexico, *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 94, núm. 1, pp. 74-85.

Bursztyn, L. y Coffman, L. (2012). The Schooling Decision: Family Preferences, Intergenerational Conflict, and Moral Hazard in the Brazilian Favelas, *Journal of Political Economy*, vol. 120, núm. 3, pp. 359-397.

Coordinación Nacional de Oportunidades y Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (CNO-DGIGAE) (2012). Causales de no ser becario: jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias del Programa Oportunidades entre 12 y 21 años de edad. Reporte final. *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación.* Documento interno.

Cunha, F., y Heckman, J., (2007). The Technology of Skill Formation. *American Economic Review* 97, núm. 2, pp. 31–47.

Dávila, L. (2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe.* Nota Técnica. Interamerican Development Bank. IDB-TN-971. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.18235/0000289

De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2006). Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality. *World Bank Economic Review*, vol. 20, núm. 1, pp. 1–29.

Fernald, L., Gertler, P., y Neufeld, L. (2009). 10-year effect of Oportunidades, Mexico's conditional cash transfer programme, on child growth, cognition, language, and behaviour: a longitudinal follow-up study. *The Lancet.* Dec 12;374(9706): 1997-2005. doi: 10.1016/S0140-6736(09)61676-7.

Gasparini, L., Galiani, S. y Cruces, G., & Acosta. P. (2011). *Educational Up-Grading and the Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990-2010.* Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales Documento de Trabajo 127. Universidad Nacional de la Plata.

García, S., & J. Saavedra, (2017). Educational impacts of cost-effectiveness of cash transfer programs in developing countries: a meta-analysis*, NBER Working Paper 23596*.

Gertler, P. (2004). Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment. *American Economic Review*, vol. 94, núm. 2, pp. 336-341.

Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia, F., Y Stampini, M. (editores) (2017), Así funcionan las transferencias Condicionadas. *Buenas prácticas a 20 años de implementación.* Interamerican Development Bank. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.18235/0000746

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), (2016a). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. Informe final de resultados.* Recuperado de: http://transparencia.insp.mx/2017/auditoriasinsp/12701_Resultados_Encuesta_ENSANUT_MC2016.pdf

_____ (2016b). *Módulo de Prospera en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC 2016).* Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2016/Informe_final_PROSPERA_ENSANUT_MC_2016.pdf

Kugler, A. y Rojas, I. (2018). Do CCTs Improve Employment and Earnings in the Very Long-Term? Evidence from Mexico. *NBER Working Paper 24248*.

Leroy, J., García-Guerra A, García, R., Dominguez, C., Rivera, J., & Neufeld L. (2008). The Oportunidades program increases the linear growth of children enrolled at young ages in urban Mexico. *The Journal of Nutrition*, núm.138, pp. 793–98.

Levy, S. (1991). La pobreza extrema en México: una propuesta de política, *Estudios Económicos*, vol. 6, núm. 1, pp. 47-89. COLMEX, Centro de Estudios Económicos.

Levy, S. y López-Calva, L. (2016). Labor Earnings, Misallocation and Returns to Education in Mexico. *IDB Working Paper Series IDB-WP-671*, Febrero 2016.

Molina-Millan, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J., y Stampini, M. (2016). Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America: Review of the Evidence. *IDB Working Paper Series IDB-WP-732*, Octubre 2016, pp. 1-34.

Myers, R., Martínez, A., Delgado, M., Fernández, J., y Martínez, A., (2013). Desarrollo infantil temprano en México: Diagnóstico y recomendaciones. *Interamerican Development Bank. IDB-MG-44.* Recuperado de: https://publications.iadb.org/handle/11319/3199

Parker, S. y Vogl, T. (2018). Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico. *NBER Working Paper 24303.*

Rivera, J., Sotres-Alvarez, D., Habicht J., Shamah, T., y Villalpando, S. (2004). Impact of the Mexican program for education, health, and nutrition (Progresa) on rates of growth and anemia in infants and young children: a randomized effectiveness study. *JAMA,* núm. 291:2563–70.

Robles, M. (2017). *Pulso Social: Anexo Estadístico 2017*. Inter-american Development Bank. Recuperado de: https://publications.iadb.org/handle/11319/8649

Robles, M., Rubio, M., y Stampini, M. (2015). *¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres en América Latina y el Caribe? 246. Resumen de Políticas*. Washington D.C.: Interamerican Development Bank. Recuperado de: https://publications.iadb.org/handle/11319/7223

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2011). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas*. Documento sin publicar.

Schultz, T. (2004). *School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program.* Journal of Development Economics, vol. 74, núm. 1, pp. 199-250.

Sistema de Indicadores del OMENT (2018). *Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles.* Recuperado del 10 de abril de 2018 de: http://oment.uanl.mx/indicadores/

Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibarrarán, P., y Medellín, N. (2016). Poverty, Vulnerability, and the Middle Class in Latin America. *Latin American Economic Review* vol. 25, núm. 4, pp. 1–44. Recuperado de: http://link.springer.com/article/10.1007/s40503-016-0034-1

VI. Reflexión sobre algunos aprendizajes del proceso de diseño del Progresa-Oportunidades-Prospera. Daniel Hernández, con la colaboración de Miriam Benítez y Lucero Vargas

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) (2004). Aguascalientes (México): INEGI.

Escobar, A., y González, M. (2004). *Evaluación cualitativa del programa oportunidades. Etapa rural 2004.*

Gaviria, J. y Castro, M. (2010). Modelos de valor añadido en educación. *Seminario Ceneval-INEE*, Universidad Complutense de Madrid, mayo 2010.

Gertler, P., Patrinos, H., & Rubio-Codina, M. (2012). Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico. *Journal of Development Economics*, vol. 99, núm. 1, pp. 68-79.

Hattie, J. (2015). *High-Impact Leadership*. *Educational Leadership*, vol. 72, núm. 5, pp.36-40.

Noble, K., McCandliss, B., y Farah, M. (2007). Socioeconomic gradients predict individual differences in neurocognitive abilities*. Developmental science*, vol.10, núm. 4, pp. 464-480.

Pritchett, L. (2012). *Impact Evaluation and Political Economy: What Does the "Conditional" in "Conditional Cash Transfers" Accomplish?* [Mensaje en un blog]. Center for Global Development. Recuperado de: https://www.cgdev.org/blog/impact-evaluation-and-political-economy-what-does-"conditional"-"conditional-cash-transfers".

Rivera-Dommarco, J., Cuevas-Nasu, L., González de Cosío, T., Shamah-Levy, T., y García-Feregrino, R.(2013). Desnutrición crónica en México en el último cuarto de siglo: análisis de cuatro encuestas nacionales*, Salud pública de México, vol.* 55, núm. 2, pp. 161-169.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Engaging Young Children - Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*. Recuperado el 04 de 09 de 2018, de: http://www.oecd.org/education/engaging-young-children-9789264085145-en.htm

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (1997). *Progresa. Programa de Educación, Salud y Alimentación.* Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/matriz/progresa1997.pdf

Programa de Inclusión Social, Dirección General de Patrón y Liquidación del Programa de Inclusión Social (PROSPERA.) (2018). *Padrón de beneficiarios de becas PROSPERA* [base de datos en CD ROM].

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2018a). *Micro datos del Sistema Educativo Nacional ciclo escolar 2016-2017* [base de datos en CD ROM].

_____ (2018b). *Comparativo Histórico de la Ganancia Educativa en Educación Media Superior* [base de datos en CD ROM]. Subsecretaría de Educación Media Superior.

_____ (2018c). *Padrón de beneficiarios de becas de Educación Media Superior ciclo escolar 2014-2015* [base de datos en CD ROM].

Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (SEP-INEE). (2015). *Cuestionario de Contexto*. Recuperado el 04 de septiembre de 2018, de Resultados de la Muestra y su Contexto.

VII. Veinte Años de operación del POP: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados. Claudia Mir Cervantes y Alonso Veraza López

Barajas, G. (2016). Prospera, Programa de Inclusión Social*:* ¿Una nueva estrategia de atención a la pobreza en México? *Revista Gestión y Estrategia Num. 50*, julio – diciembre.

Cerna, L. (2013). *The Nature of Policy Change: A Review of Different Theoretical Approaches*. OECD. Recuperado el 2 abril de 2018 de: http://www.oecd.org/education/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2001). *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001.* Encuesta de Evaluación 2000.

Dávila, L. (2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el*

Caribe. Interamerican Development Bank. Recuperado el 2 de abril de 2018 de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7569/%C2%BFComo%20funciona%20Prospera__%20Mejores%20practicas%20en%20la%20implementacion%20de%20Programas%20de%20Transferencias%20Monetarias%20Condicion.PDF?sequence=5&isAllowed=y

Hill, M. y Hupe P. (2002). Implementing Public Policy. London: Sage Politics Texts.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2011). *Estudio y Acompañamiento de los Procesos Operativos en el Esquema de Microzonas.*

Instituto Nacional de Salud Pública-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (INSP-CIESAS) (2005). *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades* 2003. México:INSP.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2016). *Módulo de PROSPERA en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016*. ENSANUT MC 2016

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin Herencia de Pobreza: El Programa Progresa – Oportunidades de México*. Ciudad de México: Interamerican Development Bank – Editorial Planeta.

Mir, C., Coronilla, R., Castro, L,. Santillanes, S. y Loyola, D. (2008). *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo IV Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias. Evaluación Operativa y de la Calidad de los Servicios que brinda Oportunidades*. México: Sedesol.

Ortiz, S. (2017), Gobernabilidad y Política Pública: Estudio alternativo del Programa Prospera. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, núm. 3

Presidencia de la República. (2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social*. D.O.F. (5/septiembre/2014).

_____ (2002). *Decreto por el que se Reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud, y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997*. D.O.F. (6/marzo/2002).

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (2000*). Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación.*

_____ (1999a) . *Lineamientos de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).* D.O.F. (26/febrero/1999).

_____ (1999b). *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Primeros avances.

_____ (1997). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social*. D.O.F.

Schofield, J. (2002). *Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research*. Recuperado el 3 de abril de 2018 de: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-2370.00066

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2015). *Diagnóstico de Prospera. Programa de Inclusión Social*

_____ (2011). *Diagnóstico de la Problemática Social Atendida por el Programa Oportunidades*

_____ (1997). *Diagnóstico del Programa de Educación Salud y Alimentación*.

VIII. La focalización: surgimiento, evolución y retos. Mónica E. Orozco y Celia Hubert

Álvarez, C., Devoto, F., y Winters, P. (2008). Why do Beneficiaries Leave the Safety Net in Mexico? A Study of the Effects of Conditionality on Dropouts. *World Development* vol. 36, núm. 4, pp.641–58.

Azevedo, V., y Robles, M. (2013). Multidimensional Targeting: Identifying Beneficiaries of Conditional Cash Transfer Programs. *Social Indicators Research* vol. 112, núm. 2, pp. 447–75.

Campos-Vázquez, R., Chiapa, C., Huffman, C., y Santillán, H. (2013). Evolución De Las Condiciones Socioeconómicas De Los Hogares En El Programa Oportunidades. *Trimestre Económico, vol.* 80, núm. 1, pp.77–111. Recuperado de: http://flagship.luc.edu/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=85131335&site=ehost-live

Campos-Vázquez, R., Delgado, V., y Medina, E. (2018). *La política social en México: Geografía, Alcances y Cambios posibles*. Mimeo.

Chant, S. (2003). *New Contributions to the Analysis of Poverty: Methodological and Conceptual Challenges to Understanding Poverty from a Gender Perspective*.

Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries.* Washington, D.C.: World Bank Group. Recuperado de: http://www.worldbank.icebox.ingenta.com/content/wb/1443%5Cnhttp://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf

Coady, D., y Parker, S. (2009a). *Targeting Social Transfers to the Poor in Mexico*. Recuperado de: http://elibrary.imf.org/view/IMF001/09922-9781451872071/09922-9781451872071/09922-9781451872071.xml

_____ (2009b). Targeting Performance under Self-selection and Administrative Targeting Methods. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, núm-.3, pp. 559–87. Recuperado de: file:///C:/Users/Celia/Downloads/_wp0960 (1).pdf

_____ (2005). Evaluación del mecanismo de focalización de Oportunidades en zonas urbanas. Pp. 195–243 en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*. Mexico: INSP-CIESAS.

Recuperado de: https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2004/insp_ciesas_2004_tomo_iv.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: CONEVAL.

Cortés, F., Banegas, I., y Solís, P. (2007). Pobres con oportunidades: México 2002-2005. *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 1, pp. 3–40. Recuperado de: http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=59807301

Cruz, E., Pérez, R., y De la Vega, S. (1999). Geografía de la marginación y desarrollo de Progresa. En *Progresa: Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del programa de educación, salud y alimentación: Primeros avances*. Ciudad de México.

Duclos, J., Tiberti, L y Araar, A. (2013*). Multidimensional Poverty Targeting.* Cahier de recherche/Working Paper 13-39. Centre Interuniversitaire sur le Risque, les Politiques Économiques et l'Emploi.

Escobar, A., y Gónzalez de la Rocha, M. (2005). Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en Zonas Urbanas 2003, en *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2003*, editado por Hernández, B. y Hernández, M. Cuernavaca: INSP. Recuperado de: http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2003/escobar3.pdf

Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Washington, D.C.: World Bank.

Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984) A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, vol. 52, núm. 3. (mayo, 1984), pp. 761-766.

Gertler, P., Martinez, S., & Rubio-Codina, M. (2012). Investing cash transfers to raise long-term living standards. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4, núm. 1, pp.164–92.

González de la Rocha, M. (2008). La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a 10 años de su creación. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a 10 años de intervención*. México: Sedesol.

Gruenberg, C. (2010). Pobreza, género y derechos en las políticas contra la pobreza conectando el género y el clientelismo en los Programas de Transferencias Condicionadas. Documento de trabajo preparado para la conferencia *"Clientelismo Político, Políticas Sociales y la Calidad de la Democracia: Evidencia de América Latina, Lecciones de otras Regiones*". Quito, Noviembre 2012. Recuperado de: http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/rlc/eventos/275844/5_pobreza_generoyderechos.pdf

Gutiérrez, J., Bertozzi, S., y Gertler, P. (2003). *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*. Cuernavaca, Mor: INSP.

Hernández, D., Orozco, M., y Vázquez, S. (2008). Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo. *Economía mexicana NUEVA ÉPOCA*, vol. XVII, núm. 1, pp. 101–37. Recuperado de: http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/XVII-1/04_HERNANDEZ_101-137.pdf

Hernández, D., Orozco, M., Camacho, J. A., Vera, H., Camacho, C., y Téllez, V. (2003). Concentración de hogares en condiciones de pobreza en el medio urbano. En *Cuadernos de Desarrollo Humano No. 3*. México: Sedesol

Hernández, D., Gómez de León, J., y Vázquez, G. (1999). El Programa de Educación, Salud y Alimentación: orientaciones y componentes. En *Progresa: Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del programa de educación, salud y alimentación: Primeros avance*s. Ciudad de México: Sedesol. Recuperado el 2 de febrero de 2018 de: http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs1999.php

Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (INSP y CIESAS). (2005). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. Editado por Hernandez, B. y Hernández, M.. Cuernavaca, Mor: INSP. Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2003/insp_ciesas_2003_evaluacion.pdf

Kabeer, N. (2003). *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: A Handbook for Policy-makers and Other Stakeholders*. London: Commonwealth Secretariat.

Kidd, S., Gelders, B., y Bailey-Athias, D. (2017). Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. *Geneva*. Recuperado de: http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54248

Levy, S., y Rodríguez, E., (2005). *Sin herencia de pobreza: El programa Progresa-Oportunidades de México*. México: Interamerican Development Bank - Planeta. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/235/Sin herencia de pobreza.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mateo-Berganza, M., y Rodríguez-Chamussy, L. (2017). *Educación que rinde. Mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina y el Caribe*. México: Fondo de Cultura Económica.

Orozco, M. (2018). El trabajo, los cuidados y la pobreza. En *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. México: ONU Mujeres.

_____ (2017). *Análisis estratégico de programas para el empoderamiento económico y la inclusión productiva de las mujeres*. Síntesis ejecutiva. Ciudad de México: GENDERS-INMUJERES-ONU Mujeres. Mimeo.

_____ (2007). *Poverty Measurements: a Gender Approach*. Mexico. Recuperado de:file:///C:/Users/Celia/Downloads/Poverty_Measurements_a_Gender_Approach.pdf

Orozco, M., Beltrán, B., y Straffon, B. (2016). *Incorporación de la dimensión de género en la medición multidimensional de la pobreza*. México: INMUJERES-ONU Mujeres.

Orozco, M., & Gammage, S. (2017). *Cash transfer programmes, poverty reduction and women's economic empowerment: Experiences from Mexico*. Geneva.

Orozco, M., Gómez de León, J., y Hernández, D. (1999). La identificación de los hogares beneficiarios de Progresa. En *Progresa: Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del programa de educación, salud y alimentación: Primeros avances*. México: Sedesol.

Orozco, M., y Hubert, C. (2005). *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México.* Washington, D.C.

Orozco, M., Jiménez, V., Straffon, B., y Riva Palacio, L. (2017). *Metodología para el análisis estratégico de programas para el empoderamiento económico y la inclusión productiva de las mujeres.* México: GENDERS-INMUJERES-ONU Mujeres. Mimeo.

Presser, H., y Sen, G. eds. (2000). *Women's empowerment and demographic processes: Moving beyond Cairo*. Oxford: Oxford University Press.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), (1997). *Progresa: Programa de Educación, Salud y Alimentación.* México: Poder Ejecutivo Federal.

Sariego, J. (2008). Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo IV, Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias*. México: Sedesol.

Scott, J. (1999). Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientacion de las Políticas*. México.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2013). *Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2013.*

_____ (2002). *Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: Sedesol-Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

_____ (2000). Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en el (Progresa) Programa de Educación, Salud, y Alimentación. En *Progresa: Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación.* Ciudad de México: Sedesol. Recuperado de: http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2000.php

Skoufias, E., Benjamin, D., y Berhman. J. (1999). Evaluación del sistema de selección de familias beneficiarias en Progresa. En *Progresa: Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del programa de educación, salud y alimentación: Primeros avances*. Ciudad de México: Sedesol. Recuperado el 2 de febrero de 2018 de: http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2000.php

Skoufias, E., Davis, B., y De la Vega, S. (1999). *Targeting the poor in Mexico: An evaluation of the selection of households into Progresa: An addendum to the Final Report: An evaluation of the selection of beneficiary households in the Education, Health and Nutrition Program (Progresa) of Mexico*. Washington, D.C. Recuperado el 18 de febrero de 2018 de: file:///C:/Users/Celia/Downloads/125826.pdf

Soares, F. (2012). Bolsa Família y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa. en *Pobreza, transferencias condicionadas y socied*ad, editado por M. González de la Rocha y A. Escobar Latapí. Mexico, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata-CIESAS.

Soares, F., R., Perez & Osório, R. (2007). *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective.* Brasilia. Recuperado de: http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf

Solís, P. Banegas, I., y Mora, M. (2007). *Trayectorias de elegibilidad de los hogares en localidades incorporadas en las primeras fases del Programa Oportunidades (1997-1998)*. México: Centro de Estudios Sociológicos, COLMEX.

Stampini, M., y Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* Washington, D.C. Recuperado de: http://ftp.iza.org/pp49.pdf

Szekely, M., y Rascon, E. (2005). Mexico, 2000-2002: Reduccion de la pobreza con estabilidad y expansion de programas sociales. (With English summary.*). Economia Mexicana, Nueva Epoca* vol. 14, núm. 2, pp. 217–69. Recuperado http://www.economiamexicana.cide.edu/index_articles.html%0Ahttp://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eoh&AN=0961780&lang=es&site=ehost-live&scope=site

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *The World's Women 2010. Trends and Statistics*. New York: Unites Nations. Recuperado de: https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/worldswomen/WW_full report_BW.pdf

Ulrichs, M., y Roelen, K. (2012). Equal opportunities for all? - A critical analysis of Mexico's Oportunidades. *IDS Working Papers 41323*

Yaschine, I., y Dávila, L. (2008). *Why, when and how should beneficiaries leave a CCT programme.* International Poverty Centre.

Yaschine, I., y Orozco, M. (2010). The evolving antipoverty agenda in Mexico: The political economy of Progresa and Oportunidades. En *Conditional cash transfers in Latin America*, editado por Adato, M. y Hoddinott, J. Baltimore: Johns Hopkins Press. Recuperado de: http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/127902

IX. La coordinación interinstitucional en Progresa-Oportunidades-Prospera. Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel

Aceves, D. (2017). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en la Interrupción del Ciclo Intergeneracional de la Pobreza*. México.

Angelucci, M., y Attanasio, O. *Estimating ATT effects with non- experimental data and low compliance*. Texto no publicado.

Angelucci M., Attanasio O. y Di Maro V. (2012). The Impact of Oportunidades on Consumption, Savings and Transfers. En *Fiscal Studies*, vol. 3, pp. 305-334.

Angelucci, M., Attanasio, O. y Shaw, J. (2005). El efecto de Oportunidades sobre el nivel y la composición del consumo en áreas urbanas. En Henandez, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo IV: Aspectos económicos y sociales.* México: INSP.

Attanasio, O., y Di Maro, V. (2004). Efectos de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el consumo en áreas rurales. En Henandez, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo IV: Aspectos Económicos y Sociales.* México: INSP.

Bautista, A. (2008). Ten Years of Oportunidades in rural Areas: Effects on Health Service utilization and Health Status. En *External Evaluation of Oportunidades 2008. Ten Years of Intervention in rural Areas (1997-2007),* volume II, *The Challenge of Services Quality: Health and Nutrition Outcomes*. México: Sedesol.

Cejudo, G. y Michel, C. (2017). Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration. En *Policy Sciences*, vol. 50, Núm. 4, pp. 1-23.

Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. En *Gestión y Política Pública*, vol. 25, Núm. 1, pp. 3-31.

Christensen, T., y Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. En *Public Organization Review*, vol. 8, pp. 97-116.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Estudio de las estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, México: CONEVAL (en prensa).

Cortés, F., Banegas, I. y Solís, P. (2007). Pobres con Oportunidades: México 2002- 2005. En *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 73, pp. 3-40.

Dawes, S. (1996). Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks. En *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, núm. 3, pp. 377-394.

Escobar, A. y González de la Rocha, M. (2005a). Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003. En Henandez, B. y Henandez, M., *Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: ISNP-CIESA.

_____ (2005b). Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En Henandez, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. México: ISNP-CIESA.

Fiszbein, A., Shady, N., Ferreira, F., Grosh, M., Kelleher, N., Olinto, P. y Skoufias, E. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.

Gutiérrez, J., Bautista, S., Gertler, P., Hernández, M., y Bertozzi, S. (2005). Impacto de Oportunidades en la morbilidad y estado de salud de la población beneficiaria, y en la utilización de servicios de salud. Resultados de corto plazo en las zonas urbanas, y de mediano plazo en las zonas rurales. En Henandez, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004, Tomo II, Salud*. México:INSP.

Gutiérrez, J., Leroy, J., DeMaria, L., Walker, D., Campuzano, J., Moreno, K., Lopez, R., y Sosa-Rubí, S. (2008). Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997- 2007), tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición.* México: CON-Sedesol.

Hernández, B. y Hernández, M. (eds). (2005). Tomo III: Alimentación. En Hernández, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004.* México:INSP.

Hernández, D. (2008) *Historia de Oportunidades. Inicio y cambios del programa*. Colección Centzontle. México: Fondo de Cultura Económica.

Hevia, F. (2009). De Progresa a Oportunidades: Efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. En *Sociológica*, vol. 24, pp. 43-81.

Ibarrarán, P. & Villa, J. (2010). *Labor Insertion Assessment of Conditional Cash Transfer Programs: A Dose-Response Estimate for Mexico's Oportunidades*. Recuperado de: http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf

Kraemer, K. y King, J. (1986). Computing and public organizations. En *Public Administration Review*, vol. 46, pp. 488-496.

Kumar, P. (2007). Policy implementation in Urban Bangladesh: Role of intra-organizational coordination. En *Public Organization Review*, vol. 7, pp. 237-259.

Landsbergen Jr., D., y Wolken Jr., G. (2002). Realizing the promise: Government information systems and the fourth generation of information technology. En *Public Administration Review*, vol. 61, pp. 205-218.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin Herencia de Pobreza: El Programa Progresa-Oportunidades de México.* México: Interamerican Development Bank.

Lie, A. (2011). Coordination processes and outcomes in the public service: The challenge of inter-organizational food safety coordination in Norway. En *Public Administration*, vol. 89, núm. 2, pp. 401-417.

Mancera, C., Andrade, E., Barrios, M., Serna, L. y García, M. (2009). Estudio complementario sobre la calidad de los servicios educativos que ofrece el Programa a su población beneficiaria rural. En *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.

Mancera, C., Serna, L. y Piedre, A. (2012) El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior. Valora Consultoría, S.C.

Mir, C., Coronilla, R., Castro, L., Santillanes, S., y Loyola, D. (2008). Capítulo I. Evaluación operativa y de la calidad de los servicios que brinda Oportunidades. En *Tomo IV. Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias.* Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008_tomo_iv_evaluacion_operacion.pdf

Rodríguez-Oreggia, E. y Freije, S. (2008). Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios, y la movilidad intergeneracional del programa Oportunidades. En *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en Zonas Rurales (1997-2007). Tomo* 1 (pp. 63-123). México: Sedesol

Orozco, M. y Hubert, C. (2005). La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México. Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, El Banco Mundial, Serie de informes sobre redes de protección social SP 531.

Parker S., y Behrman, J. (2008) Following Young Adults Who Benefited from Oportunidades for Almost a Decade: Impacts on Education and Achievement Tests. Reporte de la *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2007–2008*. Cuernavaca, Mexico: INSP.

Parker, S. y Todd, P. (2017). Conditional Cash Transfers: The Case of Progresa/Oportunidades. En *Journal of Economic Literature*, vol. 55, núm. 3, pp. 866-915.

Parker, S., Behrman, J., y Todd, P. (2005). Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997. En Henandez, B. y Henandez, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Tomo I: Educación. México: INSP.

Peters, G. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination.* Kansas: University Press of Kansas.

Presidencia de la República. (2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social.* Diario Oficial de la Federación.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (1997). Progresa. *Programa de Educación, Salud y Alimentación.* Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/matriz/progresa1997.pdf

Quijano, E., Solís, C. Huerta, E., y Rocha, J. (2000) *Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: ASPECTOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA*. Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2000/ifpri_2000_aspectos_operativos.pdf

Reschenthaler, G., y Thompson, F. (1996). The information revolution and the new public management. En *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, núm. 1, pp. 125-143.

Centro Latinomaricano para el Desarrollo Rural (RIMISP). (2017). *Construcción de un Modelo Integral de Inclusión Productiva de PROSPERA.*

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2015). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2016*. Diario Oficial de la Federación.

_____ (1998). *Progresa: Programa de Educación, Salud y Alimentation. Reglas de Operación 1998.* Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Unidad de Productividad Económica, Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro. (s/f). *Productividad e Inclusión Productiva*. Mimeo.

Streeter, C., Sherraden, M., Gillespie, F., & Zakour, M. (1986). Curriculum development. interorganizational coordination. En *Journal of Social Work Education*, vol. 22, núm. 1, pp. 32-40.

Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México.* México: COLMEX.

Wheatley, M. (2006). *Leadership and the new science: Discovering order in a chaotic world*. San Francisco: Berrett-Koehler.

X. Lo bueno siempre puede ser mejor. Continuidad y cambios de Progresa a Oportunidades 2001–2006. Rogelio Gómez Hermosillo M.

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2015). *La pobreza y el reto de hacer efectivo el derecho a la salud.* México. Recuperado en junio de 2018 de: http://www.cohesionsocial.mx/nuestras-causas/proteccion-social/salud/la-pobreza-y-el-reto-de-hacer-efectivo-el-acceso-a-los

_____ (2016). *Primer reporte ciudadano sobre calidad y acceso efectivo a la salud. México*. Recuperado en junio de 2018 de: http://www.cohesionsocial.mx/nuestras-causas/proteccion-social/salud/primer-reporte-ciudadano-sobre-calidad-y-acceso-efectivo-a

Carrillo, F., y Gruenberg, C. (2006). *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs.* Argentina: Interamerican Development Bank – Centro de Implementacion de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). pp. 113

Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL. No. 95.* Santiago de Chile:Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Pp. 226

Cohen, E., y Franco, R. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO – Sedesol. Pp. 422

Cohen, E., y P. Villatoro (2006). Chile: Puente – Chile Solidario. En *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO – Sedesol. Pp. 179 – 226.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (2002). Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. *Documentos de investigación*. núm. 1, pp. 113. Sedesol.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2009). *Medición de la pobreza 2008*. Anexo estadístico. Tabla "líneas de pobreza por ingresos".

Fizbein, A., y Shady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty*. Washington D.C.:World Bank. pp. 383

Gómez-Álvarez, D. (2009). *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: PNUD-ITESO. pp. 347.

Gómez-Hermosillo, R. (2006). *Prólogo*. En Cohen, E.; Franco, R. pp. 9-17

Hernández, B., y Hernández, M. (2005a). *Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004. Tomo III Alimentación*. México: INSP – CIESAS. pp. 148

_____ (2005b). *Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2004 Tomo IV. Aspectos Económicos y Sociales.* México: INSP – CIESAS

Hernández, D., Orozco, M. y Vázquez, S. (2005). *La focalización como estrategia de política pública*. Secretaría de Desarrollo Social. Vol. Documentos de investigación, núm. 25, pp. 74.

Hevia, F. (2007*). El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México.* Tesis doctoral. Pp. 408

Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (2000). *¿Está dando buenos resultados Progresa? Informe de los resultados obtenidos de una evaluación realizada por el IFPRI Síntesis de la evaluación de impacto*. México: Sedesol. Pp. 48

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2013a). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Evidencia para la política pública en salud. Desnutrición en México: Intervenciones para su erradicación*. Pp. 4. Recuperado en mayo de 2018 de: https://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/Desnutricion.pdf

_____ (2013b). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. *Evidencia para la política pública en salud. Consultorios médicos en farmacias privadas: efectos inesperados en el uso de servicios de salud y acceso a medicamentos*. Pp. 4

Recuperado en junio de 2018 de: https://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/UsoConsultorio.pdf

Levy, S., y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza. El programa Progresa – Oportunidades de México*. México: Planeta – Interamerican Development Bank. pp. 236

Merino, G. (2006). *Fighting clientelism and corruption in social development programs in Mexico.* En: Carrillo, F; Gruenberg, C. pp. 59 – 76.

Observatorio de Mortalidad Materna (2016). Indicadores 2014. *Mortalidad Materna en México.* Recuperdado en junio de 2018 de: http://www.omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/INDICADORES_2014_Web.pdf

Observatorio Mexicano de Enfermedades no Transmisibles (2018). Tablero de Control de Enfermedades Crónicas. *Sistema de Información en Enfermedades Crónicas. México*. Recuperado en junio de 2018 de: http://oment.uanl.mx/tablero-de-control-de-enfermedades/

Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades) (2012). *Informe de rendición de cuentas de la APF 2006-2012.* Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México. Pp. 581

_____ (2005). *Informe de labores 2004*. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México. Pp. 95

Parker, S. (2003). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior. *Evaluación de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: INSP - CIDE, marzo de 2003.

Programa de las Naciones Unidas Parael Desarrollo en México (PNUD) (2007a*). Informe de Buenas prácticas en la protección de programas sociales.* México: PNUD. Pp.215

_____ (2007b). *Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales.* México: PNUD. Pp.273

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) (1997). *Progresa. Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Pp. 68

Programa de Inclusión Social (Prospera) (2017a). *Numeralia Prospera 2000-2017.* Información proporcionada por la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social para la elaboración de este libro.

_____ (2017b). *Notas Supera.* Información proporcionada por la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social para la elaboración de este libro. Pp.2 .

Secretaría de desarrollo Social (Sedesol). (2005). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2005*. México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2004). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2004*. México: Diario Oficial de la Federación

_____ (2000a). Más oportunidades para las familias pobres. *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Educación 2000*. Pp. 204

_____ (2000b). Más oportunidades para las familias pobres. *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Metodología de evaluación 2000*. Pp. 144

_____ (1999). Más oportunidades para las familias pobres. *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación Primeros Avances, 1999.* Pp. 397

Schultz, P. (2000). El impacto de Progresa sobre la inscripción escolar. En *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Educación 2000*. Pp. 2-70

Solis, P., Banegas, I. y Mora, M. (2007). *Reevaluacion de localidades incorporadas en las primeras fases del Programa 1997-1998*. México: Centro de Estudios Sociológicos, COLMEX. Pp. 82

Talavera, L. (2006). *Entre las cocinas, las comunidades y las oficinas. Flujos de las sinergias entre Oportunidades y Supera*. En, Torres, G. pp. 91-168

Torres, G. (2006). *Sinergias con Oportunidades. Experiencias con organizaciones civiles y programas de gobierno.* México: CIESAS-Publicaciones de la Casa Chata. pp. 438

XI. La evaluación de Progresa-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro. Susan W. Parker

Acevedo, I., Ortega, A., y Szekely, M. (2018). *Rendimiento Escolar y Transiciones Laborales con Transferencias Condicionadas en México*. Mimeo.

Adato, M. (2000). *Final Report: The impact of Prospera on community social relationships*. Report submitted to Prospera. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Adato, M., Benedicte de la Brière, D., y Quisumbing, A. (2000). *Final report: The impact of PROSPERA on women's status and intrahousehold relation*s. Washington, D.C: International Food Policy Research Institute.

Andalón, M., (2011). Oportunidades to reduce overweight and obesity in México? *Health Economics*. 2011. Sep 20. Suppl 1, pp. 1-18.

Angelucci, M., de Giorgi, G., Rangel, M., y Rasul, I. (2010). Family Networks and School Enrolment: Evidence from a Randomized Social Experiment, *Journal of Public Economics*, vol. 94, núm. 3-4, pp.197 - 221.

Angelucci, M., Attanasio, O., y Di Maro, V. (2012). The Impact of Oportunidades on Consumption, Savings and Transfers. *Fiscal Studies*, vol. 33, núm. 3, pp. 305–334.

Angelucci, M. (2013). Migration and financial constraints: evidence from Mexico, forthcoming en*The Review of Economics and Statistics*.

Araujo, M., Hernandez, M., Martinez, M. y Martinez S. (2018). Piloto de cambio de receptor de becas en educación media superior-Resultados de impacto de la primera encuesta de seguimiento*. Division de Proteccion Social y Salud Oficina de Planificacion Estrategia y Efectividad en el Desarrollo. Nota Tecnica No. IDB-TN-1418.*

Araujo, M., Martinez, M., Martinez S, Perez, M. y Sanchez, M. (2018). Do larger school grants improve educational attainment?: evidence from urban Mexico*. IDB Working Paper Series, 864*.

Attanasio, O., Meghir, C., y Székely, M. (2004). *Using randomized experiments and structural models for 'scaling up': evidence from the Prospera evaluation, Accelerating Development.* Francois BourguignonyBoris Pleskovic*:* Oxford University Press.

Attanasio, O., y Lechene, V. 2002. Tests of Income Pooling in Household Decisions, *Review of Economic Dynamics*, vol. 5, pp. 720-748.

Attanasio, O., y Rios-Rull, V. (2001). Consumption smoothing in island economies: Can public insurance reduce welfare? *European Economic Review, Elsevier*, vol. 44, pp.1225-1258.

Attanasio, O., Meghir, C., y Santiago, A. (2012). Education choices in Mexico: using a structural model and a randomized experiment to evaluate Prospera. *The Review of Economic Studies* vol. 79, núm. 1, pp. 37-66.

Attanasio, O., Meghir, C., y Schady, N. (2010). Mexico's conditional cash transfer programme. *The Lancet, vol.* 375, núm. 9719, pp. 980.

Attanasio, O., di Maro, V., Lechene, V., y Phillips, D. (2015). The effect of increases in food prices on consumption and welfare in rural Mexico, *Journal of Development Economics* (forthcoming).

Attanasio, O., y Kaufmann, K. (2014). Education Choices and Returns to Schooling: Intrahousehold Decision Making, Gender and Subjective Expectations. *Journal of Development Economics* (forthcoming).

Baird, S., McIntosh. C., y Ozler, B. (2011). Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment, *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 126, núm.4, pp.1709-1753.

Barber, S., y Gertler, P. (2008). The impact of Mexico's conditional cash transfer programme, Oportunidades, on birthweight. *Trop Med Int Health*. November; vol. 13, núm.11 pp.1405–1414.

Barber, S. (2010). Mexico's conditional cash transfer programme increases cesarean section rates among the rural poor. *The European Journal of Public Health,* vol. 20, núm. 4, pp. 383-388.

Barber, S., y Gertler, P. (2010). Empowering Women: How Mexico's conditional cash transfer programme raised prenatal care quality and birth weight. *Journal of development effectiveness,* vol. 2, núm. 1, pp. 51-73.

Barham, T. (2011). A healthier start: the effect of conditional cash transfers on neonatal and infant mortality in rural Mexico. *Journal of Development Economics*, vol. 94, núm.1, pp. 74-85.

Barham, T., y Rowberry, J. (2013). Living longer: The effect of the Mexican conditional cash transfer program on elderly mortality. *Journal of Development Economics*.

Behrman, J., (2010). The International Food Policy Research Institute (IFPRI) and the Mexican Prospera Anti-Poverty and Human Resource Investment Conditional Cash, *World Development*, Elsevier, vol. 38, núm.10, pp.1473-1485, October.

Behrman, J. y Hoddinott, J. (2005). Program Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican Prospera Impact on Child Nutrition, *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, vol.67, pp. 547-569.

Behrman, J. y Parker, S. (2013). Is Health of the Aging Improved by Conditional Cash Transfer Programs? Evidence from Mexico. 2013. *Demography* 50:4 1363-1386.

Behrman, J., Parker, S., y Todd, P. (2011). Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits? A Five-Year Follow-Up of Oportunidades Participants, *Journal of Human Resources* vol. 46, núm.1 (winter), pp. 93-122.

_____ (2009a). Schooling Impacts of Conditional Cash Transfers on Young Children: Evidence from Mexico, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, núm. 3 (April), pp. 439-477.

_____ (2009b). Medium-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico, in Stephan Klasen y Felicitas Nowak-Lehmann, *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*, Cambridge, MA: MIT Press, pp. 219-270.

Behrman, J., Sengupta, P., y Todd, P. (2005). Progressing through Prospera: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 54, pp. 237-276.

_____ (2000). *Final report: The impact of Prospera on achievement test scores in the first year*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Behrman, J., y Todd, P. (1999). *Randomness in the experimental samples of Prospera (education, health, and nutrition program),* February, Report submitted to Prospera, Washington, D.C: International Food Policy Research Institute.

Bianchi, M., y Bobba, M. (2013). Liquidity, Risk, and Occupational Choices. *The Review of Economic Studies*, vol. 80, pp. 491-511.

Bobonis, G. (2011). The impact of conditional cash transfers on marriage and divorce. *Economic Development and Cultural Change* vol. 59, núm. 2, pp. 281-312.

_____ (2009). Is the Allocation of Resources within the Household Efficient? New Evidence from a Randomized Experiment. *Journal of Political Economy*.

Bobonis, G., y Finan, F. (2009). Neighborhood Peer Effects in Secondary School Enrollment Decisions, *Review of Economics and Statistics,* vol. 91, núm.4, pp. 695–716.

Bobonis, G., González-Brenes, M., y Castro, R. (2013). Public Transfers and Domestic Violence: The Roles of Private Information and Spousal Control, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 5, núm. 1, pp. 179-205.

Card, D., y Krueger, A. (1992) Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States. *Journal of Political Economy*, 1992, vol. 100, núm. 1, pp.1-40 .

Chiapa, C., Garrido, J., & Prina, S. (2012). The Effect of Social Programs and Exposure to Professionals on the Educational Aspirations of the Poor. *Economics of Education Review*, vol. 31, núm.1, pp.778-798.

Coady, D. (2000). *Final report: The application of social cost-benefit analysis to the evaluation of Prospera. November*. Report submitted to Prospera. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Coady, D., y Parker, S. (2004). A Cost-Effectiveness Analysis of Demand and Supply Side Education Interventions: The Case of Prospera in Mexico. *Review of Development Economics*, vol. 8, pp- 440-451.

Coady, D., y Parker, S. (2009). Targeting Performance Under Self Selection and Administrative Targeting Methods. *Economic Development and Cultural Change,* vol. 57, núm. 3, pp. 559-558.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016.*

De Brauw, A., y Hoddinott, J., (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico, J*ournal of Development Economics*, *Elsevier*, vol. 96, núm. 2, pp. 359-370, November.

De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., y Vakis, R. (2006). Can Conditional Cash Transfers Serve as Safety Nets to Keep Children out of School and out of the Labor Market, *Journal of Development Economics*, vol. 79, pp. 349-373.

De Janvry, A., y Sadoulet, E. (2006). Making Conditional Cash Transfers More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality, *World Bank Economic Review*, vol. 20, pp.1-29.

Dubois, P., y Rubio-Codina, M. (2012). Child Care Provision: Semiparametric Evidence from a Randomized Experiment in Mexico, *Annals of Economics and Statistics*, núm. 105/106, pp.155-184.

Dubois, P., de Janvry, A., Sadoulet, E. (2012). Effects on School Enrollment and Performance of a Conditional Cash Transfer Program in Mexico. *Journal of Labor Economics*, Vol. 30:3 555-589.

Duflo, E. (2004). Scaling Up and Evaluation. En Francois Bourguignon and Boris Pleskovic, *Accelerating Development*. Washington, DC and Oxford: World Bank and Oxford University Press, pp. 342-367.

Duflo, E., y Kremer, M. (2005). Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness. En George Pitman, Osvaldo Feinstein and Gregory Ingram, *Evaluating Development Effectiveness*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 205-232.

Fernald, L., Gertler, P., y Hou, X. (2008). Cash component of conditional cash transfer program is associated with higher body mass index and blood pressure in adults. *Journal of Nutrition* 2008 Nov. Vol. 138, núm. 11, pp.2250-2257.

Fernald, L. (2013). Promise, and risks, of conditional cash transfer programs. *The Lancet.* July, vol.382, núm. 9886, pp.7-9. Article on PubMed

Fernald, L., Gertler, P., y Neufeld, L. (2010). Mexico's conditional cash transfer programme–Authors' reply. *The Lancet*, vol. 375, núm. 9719, pp. 981.

_____ (2009). 10-year effect of Oportunidades, Mexico's conditional cash transfer programme, on child growth, cognition, language, and behaviour: a longitudinal follow-up study. *The Lancet*, vol. 374, núm. 9706.

_____ (2008). Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth and development: An analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet*, vol. 371, pp. 828-837. Article on PubMed.

Fernald, L., y Gunnar, M. (2009). Poverty-alleviation program participation and salivary cortisol in very low-income children. *Soc Sci Med*. Pp. 80–90.

Fernald, L., Hou, X., y Gertler, P. (2008). Oportunidades program participation and body mass index, blood pressure, and self-reported health in Mexican adults. *Prev Chronic Dis* 2008, vol. 5, núm. 3.

Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F., Grosh, M., Kelleher, N., Olinto, P., y Skoufias, E. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Current and Future Poverty*. Washington DC: World Bank.

Gertler, P. (2004). Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROSPERA's Control Randomized Experiment, *American Economic Review Papers and Proceedings*. Vol. 94, pp. 336-341.

Gertler, P., Martinez, S., y Rubio-Codina, M. (2012). Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4, Núm. 1 (January), pp. 164-192.

Handa, S., Davis, B., Stampini, M., y Winters, P. (2010). Heterogeneous treatment effects in conditional cash transfer programmes: assessing the impact of Prospera on

agricultural households. *Journal of Development Effectiveness, vol.* 2, núm. 3, pp.320-335.

Heckman, J., Moon, S., Pinto, R., Savelyev, P., & Yavitz, A. (2010). Analyzing social experiments as implemented: A reexamination of the evidence from the High Scope Perry Preschool Program, *Quantitative Economics*. Pp.1-46.

Hoddinott, J., y Skoufias, E. (2004). The Impact of Prospera on consumption, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 53, pp. 37-63.

Kugler, A., y Rojas, I. (2018). Do CCTs Improve Employment and Earnings in the Very Long-Term? Evidence from Mexico. *NBER Working Paper,* 24248.

Lalive, R., y Cattaneo, M. (2009). Social Interactions and Schooling Decisions. *Review of Economics and Statistics*, vol. 91, pp.457-77.

Lamadrid, H., Ángeles, G., Mroz, T., Salomón, J., Hernández, B., Cruz-Valdez, A., y Téllez-Rojo, M. (2010). Heterogeneous impact of the social programme Oportunidades on use of contraceptive methods by young adult women living in rural areas. *The Journal of Development Effectiveness*, vol. 2, núm. 1, pp.74-86.

Leroy, J., García-Guerra, A., García, R., Dominguez, C., Rivera, J., y Neufeld. L. (2008). The Oportunidades program increases the linear growth of children enrolled at young ages in urban Mexico. *J Nutr*, pp. 793–798.

Levy, S. (2006). Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Prospera-Oportunidades Program. *Brookings Institution Press*, 2006.

Lomborg, B. (ed). (2014). How to Spend 75 Billion to Make the World a Better Place. *Copenhagan Consensus Center*.

Mancera, C., Serna, L., y Priede, A. (2008). Modalidad educativa y organización multigrado como factores asociados con las brechas de aprendizaje de los becarios del Programa Oportunidades (primaria y secundaria en 2007). En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III , El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación.* México, DF: Sedesol.

Martinelli, C., y Parker, S. (2008). Do School Subsidies Promote Human Capital Investment among the Poor?. *Scandinavian Journal of Economics,* vol. 110, pp. 261–276.

McKee, D., y Todd, P. (2011). The longer-term effects of human capital enrichment programs on poverty and inequality: Oportunidades in Mexico. *Estudios de economía,* vol.38, núm.1, pp. 68.

Neufeld, L. (2012). The Oportunidades Program and Child Growth: Mexico Perspectives. *Handbook of Growth and Growth Monitoring in Health and Disease*. Springer New York. Pp. 1659-1671.

Neufeld, L., Steta, C., Rivera, J., Martinez Valle, A., Grados, R., Uriega, S., y Hugo, V. (2011). Evaluation for program decision making: a case study of the Oportunidades program in Mexico. *The Journal of Nutrition*, vol. 141, núm.11, pp.2076-2083.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). PISA In Focus: What Makes Urban Schools Different*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.*

Orazem, P. (2012). Challenge Paper: Education. The Copenhagen Consensus. Oreopoulos, Philip, and Kjell Salvanes (2011). *Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling*. Journal of Economic Perspectives, vol. 25, núm. 1, pp. 159-184.

Orazem, P., Glewwe, P., y Patrinos, H. (2009). The Benefits and Costs of Alternative Strategies to Improve Educational Outcomes. En Bjorn Lomborg, *Global Crises, Global Solutions*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 180-214.

Ozer, E., Fernald, L., Manley, J., y Gertler, P. (2009). Effects of a conditional cash transfer program on children's behavior problems. *Pediatrics*, vol. 123, núm. 4, pp. e630-e637.

Ozer, E., Fernald, L., Weber, A., Flynn, E., VanderWeele, T. (2011). Does alleviating poverty affect mothers' depressive symptoms? A quasi-experimental investigation of Mexico's Oportunidades programme. *International Journal of Epidemiology*. Dec; vol. 40, núm. 6, pp.1565-1576.

Parker, S., Rubalcava, L., y Teruel, G. (2008). Evaluating Conditional Schooling and Health Programs, *Handbook of Development Economics*, Elsevier.

Parker, S., y Skoufias, E. (2000). *The impact of Prospera on work, leisure and time allocatio. October. Report submitted to Prospera*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Parker, S. y Todd, P. (2017). Conditional Cash Transfers: The case of Prospera/Oportunidades 2017. *Journal of Economic Literature*.

Parker, S., y Vogl, T. (2018). Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico. *NBER Working Paper 24303.*

Rivera, J., Sotres-Alvarez, D., Habicht, J., Shamah, T., y Villalpando, S. (2004). Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Prospera) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children, *Journal of the American Medical Association*, vol. 291, pp. 2563-2570.

Rodríguez-Oreggia, E., y Freije, S. (2012). Long Term Impact of a Cash-Transfers Program on Labor Outcomes of the Rural Youth in Mexico. *CID Working Paper 230*.

Rubalcava, L., Teruel, G., y Thomas, D. (2009). Investments, Time Preferences and Public Transfers Paid to Women. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 57, Núm. 3 (Abril), pp. 507-538.

Rubio-Codina, M. (2010). Intrahousehold Time Allocation in Rural Mexico: Evidence from a Randomized Experiment, *Research in Labor Economics*, núm. 31, pp. 219-257.

Schultz, T. (2004). School subsidies for the poor: Evaluating a Mexican strategy for reducing poverty, *Journal of Development Economics* , vol. 74, núm.1, pp.199-250.

_____ (2000). *Impact of Prospera on School Attendance Rates in the Sampled Population*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Skoufias, E., Davis, B., y Vega, S. (2001). Targeting the poor in Mexico: evaluation of the selection of beneficiary households into Prospera, *World Development*, vol. 29, pp. 1969-1984.

Skoufias, E. y Parker, S. (2001). Conditional cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the Prospera program in Mexico, *Economia*, vol. 2, pp. 45-96.

Stecklov, G., Winters, P., Stampini, M., y Davis, B. (2005). Do Conditional Cash Transfers Influence Migration? A Study Using Experimental Data from the Mexican Prospera Program, *Demography*, vol. 42, pp. 769-790.

Stecklov, G., Winters, P., Todd, J., y Regalia, F. (2007). Unintended effects of poverty programmes on childbearing in less developed countries: Experimental evidence from Latin America*. Population Studies: A Journal of Demography*.

Todd, J., y Winter, P. (2011). The Effect of Early Interventions in Health and Nutrition on On-Time School Enrollment: Evidence from the Oportunidades Program in Rural Mexico. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 59, núm. 3 (Abril), pp. 549-581.

Todd, J., Winters, P., y Hertz, T. (2010). Conditional cash transfers and agricultural production: lessons from the Oportunidades experience in Mexico. *The Journal of Development Studies*, vol. 46, núm. 1, pp. 39-67.

Todd, P., y Wolpin, K. (2009). Structural Estimation and Policy Evaluation in Developing Countries. *Pier Working Paper* 09-028.

_____ (2008). Ex-Ante Evaluation of Social Programs, en *Annales d'Economie et de Statistique* , July-Dec, pp. 263-292.

_____ (2006). Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility: Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico, *American Economics Review*, vol. 96, núm.5, pp. 1384-1417.

Urquieta, J., Angeles, G., Mroz, T., Lamadrid-Figueroa, H., & Hernandez, B. (2009). Impact of Skilled Attendance at Delivery in Rural areas. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, núm. 3 (Abril), pp. 539-558.

Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México.* Colegio de México. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/j.ctt1c0gmn7

XII. De las evaluaciones etnográficas a las evaluaciones cualitativas. ¿Avance o retroceso? Mercedes González de la Rocha y Manuel Triano Enríquez

Agudo, A. (2008). ¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III, El Reto de la Calidad de los servicios: resultados en educación*. México: Sedesol

Bazán, L. (2010). *Informe final de la "Evaluación del PCI".* México: CIESAS

Bowen, G. (2008). Naturalistic inquiry and the saturation concept: a research note. *En Qualitative Research*. Vol. 8, núm 1. Pp. 137-152.

Chayanov, A. (1974). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2011). CONEVAL, *Evaluación de Programas Sociales, Metodología de las evaluaciones.* Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx

Cortés, F., Escobar, A., y González de la Rocha, M. (2008*). Método científico y política social. A Propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: COLMEX.

Creswell, J., y Miller, D., (2000). Determining validity in qualitative inquiry.*Theory into practice, v*ol. 39, núm 3, pp. 124-130.

De la Peña, G. (2010). *La pertinencia cultural de los servicios en la población indígena beneficiaria del Programa Oportunidades en zonas urbanas (versión final), Numeral 5.* México: CIESAS

Escobar, A., y González de la Rocha, M. (2005a). Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas 2003. En Hernández, B. y Hernández, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. Cuernavaca: INSP

_____ (2005b). Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En Hernández, B. y Hernández, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. Cuernavaca: INSP

_____ (2002a). *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semi-urbanos, localidades de 2,500 a 50,000 habitantes, 2001*. Guadalajara: CIESAS Occidente.

_____ (2002b). *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*. Guadalajara: CIESAS Occidente.

Escobar, A., González de la Rocha., M., y Cortés, F. (2005). *Evaluación cualitativa del Esquema Diferenciado de Apoyos 2005. Documento analítico del Esquema*

Diferenciado de Apoyos del Programa Oportunidades (Numeral 11). México: CIESAS-COLMEX.

Embriz, A. (2007). Diagnóstico de trabajo y empleo desde una perspectiva multicultural. En *Evaluación Cualitativa de Impacto del Programa Oportunidades, de Largo Plazo, en Zonas Rurales, 2007 – 2008*. Guadalajara: CIESAS Occidente.

Fortes, M. (1962). Introduction. En Goody, J. , *The Developmental Cycle in Domestic Groups.* Cambridge: Cambridge University Press.

Freije, S., y Rodríguez-Oreggia, E. (2008). Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a 10 años de intervención*. México: Sedesol.

Geertz, C. (1989). La descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura. En *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

Goldthorpe, J. (2000). Sociological ethnography today: problems and possibilities. En *Sociology*. Oxford: Oxford University Press.

González de la Rocha, M. (2014). El Programa Oportunidades y la educación en México: logros y desafíos. En Feijoó, M. y Poggi, M., *Educación y políticas sociales*. *Sinergias para la inclusión*. Argentina: IIPE-UNESCO.

_____ (2012). Escolaridad e inserción laboral de los jóvenes becarios del Programa Oportunidades. Un análisis de impacto. En González de la Rocha, M. y Escobar, A., *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. México: CIESAS.

_____ (2008). La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a 10 años de su creación. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a 10 años de intervención*. México: Sedesol

_____ (2007). Evaluación cualitativa de impacto de largo plazo del programa *Oportunidades, largo plazo, zonas rurales.* Propuesta de investigación. Texto no publicado. Guadalajara: CIESAS Occidente.

_____ (Coord.). (2006). *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. México: Publicaciones de la Casa Chata.

_____ (2001) From the resources of poverty to the poverty of resources: the erosion of a survival model?. En *Latin American Perspectives*, vol. 28, núm. 4, pp. 72-100.

_____ (2000). *Private adjustments: household responses to the erosion of work.* Nueva York: United Nations Development Programme.

_____ (1994). *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City.* Oxford: Blackwell.

_____ (1991). Family well-being,, food consumption, and survival strategies during Mexico's economic crisis. En M. González de la Rocha y A. Escobar, *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980's*. La Jolla: Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California en San Diego.

_____ (1986). *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara.* Guadalajara: El Colegio de Jalisco-CIESAS-SPP.

González de la Rocha, M., Albertos, A., y Cajigal, L. (2007). Diagnóstico de hogares desde una perspectiva multicultural. En *Evaluación Cualitativa de Impacto del Programa Oportunidades, de Largo Plazo, en Zonas Rurales, 2007 – 2008.* Guadalajara: CIESAS Occidente.

González de la Rocha, M., y Escobar, A. (2008). Vulnerabilidad y activos de los hogares: el programa Progresa Oportunidades en ciudades pequeñas. En Cortés. F., Escobar, A. y González de la Rocha, M., *Método científico y política social. A Propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales.* México: COLMEX.

González de la Rocha, M. y Villagómez, P. (2008). ¿Encuesta o etnografía? Avances y tropiezos en el estudio del intercambio social. En *Método científico y política social. A Propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: COLMEX.

_____ (2005). Nuevas facetas del aislamiento social (de la encuesta a la investigación etnográfica). En Székely, *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: Porrúa-CIESAS.

Hareven, T. (1974) The Family as a Process: The Historical Study of the Family Cycle. En *Journal of Social History*, vol. 7, núm, 3, pp. 322-329.

Haro, A. (2007). Diagnóstico de salud desde una perspectiva multicultural. En *Evaluación Cualitativa de Impacto del Programa Oportunidades, de Largo Plazo, en Zonas Rurales, 2007 – 2008*. Guadalajara: CIESAS Occidente.

Kaztman, R. (Coord.). (1999). Activos y estructuras de oportunidades. *Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - CEPAL.

King, G., Keohane, R., y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza editorial.

Konecki, K. (2008). Triangulation and dealing with the realness of qualitative research. *Qualitative Sociology Review*. Vol. IV, núm. 3, pp. 7- 28.

López, O. (2012). *Evaluación del Proyecto Estímulos para el Desarrollo Humano y las Capacidades de los Adultos (EDHUCA) 2012*. México: El Colegio de San Luís.

Marcus, G., y Cushman, D. (1982) Ethnographies as Texts. *Annual Review of Anthropology*, vol. 11, pp. 25-69.

Mir, C. (2017). *Segundo seguimiento de la evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas*. México: Cocoa Services, S.C.

_____ (2016). *Seguimiento de la evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas*. México: Cocoa Services, S.C.

Moser, C. (1996). Confronting Crises. A Summary Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities. *Washington: Environmentally Sustainable Developoment Studies,* Monographs Series, No. 7 y Banco Mundial.

_____ (1981). Surviving in the Suburbios. En K. Young y C. Moser, *Women and the Informal Sector*. Sussex: IDS Bulletin XII, 3.

Nahmad, S., Carrasco, T., y Sarmiento, S. (1998). Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresa en doce comunidades de seis estados de la república. En *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*. *Memoria del seminario*. México: CIESAS. Colección textos urgentes.

Pahl, R. (1984). *Divisions of Labour*. Oxford: Basil Blackwell.

_____ (1980) Employment, work and the domestic division of labour. En *International Journal of Urban Regional Research*, vol. 4, núm. 1, pp. 1-20.

Payne, G., y Williams, M. (2005). Generalization in qualitative research. En *Sociology*. Vol. 39, núm 2, pp. 295-314.

Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades). (2012). Causales de no ser becario: jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias del Programa Oportunidades entre 12 y 21 años de edad. *Reporte Final. México: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Secretaría de Desarrollo Social.* México: Sedesol.

Programa de Inclusión Social (Prospera). (3 de diciembre de 2015). *Programa de Inclusión Social Prospera*. México: Gobierno de México. Recuperado de https://www.gob.mx/prospera/prensa/entrega-el-coneval-a-prospera-el-reconocimiento-por-la-buena-practica-22846?idiom=es

Przeworski, A., & Teune, H. (1982). *The logic of comparative Social Inquiry*. Florida: Krieger.

Rubalcava, R. (2008). Presentación. En F. Cortés., A. Escobar., y M. González de la Rocha. Método científico y política social. *A Propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales.* México: COLMEX.

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 *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A 10 años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición*. México: Sedesol

Sariego, J. (2008). Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A 10 años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo IV, Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias*. México: Sedesol.

Schmelkes, S., Águila G., Rodríguez J., y Magaña, R. (2007). Diagnóstico de educación desde una perspectiva multicultural. *Evaluación Cualitativa de Impacto del Programa Oportunidades en Zonas Rurales, Largo Plazo, 2007-2008, (Numeral 5).* México: CIESAS, 2007.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2011). *Estándar de Atención a Población Indígena*. México: Sedesol. Mimeo.

Székely, M. (2015). *Evaluación cualitativa del nuevo esquema de entrega de becas educativas de Prospera Programa de Inclusión Social. Entregable 4: Informe Final*. México: Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S de RL de CV.

Tavory, I., y Timmermans, S. (2009) Two cases of ethnography: grounded theory and the extended case method, *Ethnography*, 2009, vol. 10, núm. 3, pp. 243-263.

Ugelvik, T. (2014) Prison Ethnography as Lived Experience: Notes from the Diaries of a Beginner Let Loose in Oslo Prison, *Qualitative Inquiry* 2014, Núm. 20, pp. 471-480.

XIII. Diseño y fortalecimiento programático basado en evidencia: el caso de nutrición en el programa Progresa-Oportunidades-Prospera. Lynnette M. Neufeld.

Adair, L., Fall, C., Osmond, C., Stein, A., Martorell, R., Ramirez-Zea, M., Sachdev, H. Dahly, D., Bas, I., Norris, S., Micklesfield, L., Hallal, P., y Victora, C. (2013). Associations of linear growth and relative weight gain during early life with adult health and human capital in countries of low and middle income: findings from five birth cohort studies. *The Lancet,* vol. 382, núm. 9891, pp. 525-534.

Álvarez-Castaño, L. (2017). Evaluation of sociopolitical categories in nutritional programs and policies in Latin America. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 35, núm, 2.

Barquera, B., Campos, I., y Rivera, J. (2013). Mexico attempts to tackle obesity: the process, results, push backs and future challenges*. Obesity Research*, vol. 14, suppl. 2, pp. 69-78.

Barrón, K., Gómez C., y Orozco, P. (2015). Desarrollo e igualdad de oportunidades en México: una evaluación por cuantiles del Programa Oportunidades. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 8, núm. 15, pp. 107-146.

Bautista, S., Bertozzi, S., Leroy, J., López, R., Sosa, S., Téllez, M., y Walker, D. (2008). Diez años de Oportunidades en zonas rurales: efectos sobre la utilización de servicios y el estado de salud de sus beneficiarios. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición*. México, DF: Sedesol.

Behrman, J., Fernald, L., Gertler, P., Neufeld, L., y Parker, S. (2008). Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención*

en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición. México, DF: Sedesol.

Behrman, J., y Hoddinott J. (2005). Programme evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican Progresa impact on child nutrition. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 67, núm. 4, pp. 547-569.

Black, R., Allen, L., Bhutta, Z., Caulfield, L., de Onis, M., Ezzati, M., Mathers, C., y Rivera, J. (2008). Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *The Lancet*, vol. 371, núm. 9608, pp. 243-260.

Bhutta, Z., Das, J., Rizvi, A., Gaffey, M., Walker, N., Horton, S., Webb, P., Lartey, A., y Black, R. E. (2013). Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: what can be done and at what cost? *The Lancet*, vol. 382, núm. 9890, pp. 452-477.

Bonvecchio, A., Pelto, G., Escalante, E., Monterrubio, E., Habicht, J., Nava, F., Villanueva, M., Safdie, M., y Rivera J. (2007). Maternal knowledge and use of a micronutrient supplement was improved with a programmatically feasible intervention in Mexico. *The Journal of Nutrition*, vol. 137, núm. 2, pp. 440-446.

Bonvecchio, A., Théodore, F., García, A., González, W., Hernández, A., Blanco, I., Neufeld, L., Rivera, J., Rosas, C., y Magaña, L. (2013). *Diseño de instrumentos de apoyo dirigidos a médicos y enfermeras. Asesoría para el reforzamiento e implementación de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN).* Instituto Nacional de Salud Pública. Recuperado de: http://tie.inspvirtual.mx/portales/esian/moodle/bloque2/proyecto/Actividades_presenciales_VF.pdf

Cattaneo, M., Galiani, S., Gertler, P., Martinez, S., y Titiunik, R. (2009). Housing, Health, and Happiness. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 1, núm. 1, pp. 75-105.

Das, J., Salam, R., Imdad, A., y Bhutta, Z. (2016). Infant and Young Child Growth. En Black, R.E., Laxminarayan, R., Temmerman, M., Walker, N., *Reproductive, Maternal, Newborn, and Childd Health: Disease Control Priorities, 3rd Edition (Volume 2).* Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development - World Bank.

De Groot, R., Palermo, T., Handa, S., Ragno, L., y Peterman, A. (2017). Cash transfers and child nutrition: Pathways and impacts. *Development Policy Review*, vol 35. pp. 621-643.

Díaz, L. (2006). *Aceptabilidad y consumo de suplementos nutritivos en niños menores de 2 años.* Tesis de Maestría en Ciencias de la Salud, Área de Concentración en Nutrición, INSP.

Escalante-Izeta, E., Bonvecchio, A., Théodore, F., Nava, F., Villanueva, M., y Rivera, J. (2008). Facilitators and barriers for the consumption of a micronutrient supplement. *Salud Publica de México*, vol. 50, núm. 4, pp. 316-24.

Fernald, L., Gertler, P., y Hou, X. (2008). Cash component of conditional cash transfer program is associated with higher body mass index and blood pressure in adults. The *Journal of Nutrition*, vol. 138, núm. 11, pp. 2250-2257.

Fernald, L., Gertler, P., y Neufeld, L. (2009). 10-year effect of Oportunidades, Mexico's conditional cash transfer programme on child growth, cognition, language, and behaviour: a longitudinal follow-up study. *The Lancet*, vol. 374, núm. 9755, pp. 1997-2005.

_____ (2008). Role of cash in conditional cash transfer programs for child health, growth and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet*, vol. 371, núm. 9615, pp. 828-837.

Fernald, L., Kagawa, R., Knauer, H., Schnaas, L., Guerra, A., y Neufeld, L. (2016). Promoting child development through group-based parent support within a cash transfer program: Experimental effects on children's outcomes. *Developmental Psychology*, vol. 53, núm. 2, pp. 222-236.

Gertler, P. (2004). Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment. *American Economic Review*, vol. 94, núm. 2, pp. 336-341.

Gertler, P., y Boyce, S. (2001). *An Experiment in Incentive-Based Welfare: The Impact of PROGESA on Health in Mexico*. Recuperado de: https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/449%20Progresa%20Health%20Gertler%202001.pdf

Guerrant, R., DeBoer, M., Moore, S., Scharf, R., y Lima, A. (2013). The impoverished gut--a triple burden of diarrhoea, stunting and chronic disease. *Nature Reviews Gastroenterology & Hepatology*, vol. 10, núm. 4, pp. 220-229.

Gutiérrez, J., Bautista, S., Gertler, P., Hernandez-Avila, M., y Bertozzi, S. (2005). Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En Hernández, B. y Hernández, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004* (pp.19–69). Cuernavaca, México: INSP.

Gutiérrez, J., Leroy, J., De Maria, L., Walker, D., Campuzano, J., Moreno, K., Serván, E., Sosa Rubí, S., y Bertozzi, S. (2008). Evaluación de calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades. En Hernández, B. y Hernández, M., *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2008. A diez Años de Intervención en Zonas Rurales* (pp.53-83). Cuernavaca, México: INSP.

Gutiérrez, J., Rivera, J., Shamah, T., Villalpando, S., Franco, A., Cuevas, L., Romero, M., y Hernández, M. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.* Resultados Nacionales. Cuernavaca, México: INSP.

Habicht, J., Martorell, R., y Rivera, J. (1995). Nutritional impact of supplementation in the INCAP longitudinal study: analytic strategies and inferences. *The Journal of Nutrition*, vol. 125, núm. 4, pp. 1042-1050.

Habicht, J., Victora, C., y Vaughan, J. (1999). Evaluation designs for adequacy, plausibility and probability of public health programme performance and impact. *International Journal of Epidemiology*, vol. 28, núm 1, pp. 10-8.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2016). Actualización en los temas de la EsIAN al personal de Prospera del primer nivel de la cascada de capacitación. *Informe final de cierre al primer nivel de capacitación de la EsIAN e inicio y avances del Segundo nivel de capacitación.* México: INSP. Mimeo.

_____ (2012a). Evaluación de implementación de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN) 2012: *Informe final de resultados de la implementación y aceptación. Instituto Nacional de Salud Pública*. Recuperado de https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2012/EsIAN_2012_Informe_Final.pdf

_____ (2012b). *Evaluación de impacto del proyecto el Programa de Educación Inicial no Escolarizada de CONAFE (PEI-CONAFE) en sinergia con Oportunidades. Informe Final.* Instituto Nacional de Salud Pública. Recuperado de: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2012/Informe_sinergia_PEI_PDHO_FINAL.pdf

_____ (2007). *Eficacia de tres complementos nutricionales para mejorar el crecimiento y desarrollo en niños menores de 2 años y el estado de nutrición de mujeres embarazadas (eficacia): Documento técnico sobre la recomendación de complemento(s) alimenticio(s) para niños y mujeres embarazadas en lactancia*. México: INSP. Mimeo.

_____ (2002). *Eficacia de los suplementos alimenticios del Programa Oportunidades en el estado de nutrición de niños y mujeres.* Informe Final. Mimeo.

Kagawa, R., Deardorff, J., García-Guerra, A., Knauer, H., Schnaas, L., Neufeld, L., y Fernald, L. (2017). Effects of a Parenting Program Among Women Who Began Childbearing as Adolescents and Young Adults. *Journal of Adolescent Health*, vol. 61, núm. 5, pp. 634-641.

Knauer, H., Ozer, E., Dow, W., y Fernald, L. (2017). Stimulating Parenting Practices in Indigenous and Non-Indigenous Mexican Communities. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 15, núm. 1.

Larson, L., Thomas, T., Kurpad, A., Martorell, R., Hoddinott. J., Swaminathan, S., y Neufeld, L. M. (2018). Anemia in women and children in Uttar Pradesh, India: a path analysis of the associations between nutritional, environmental, infectious, genetic, and underlying social determinants. *American Society of Nutrition*, June 9–12, 2018.

Leyva-Flores, R., Infante-Xibille, C., Gutiérrez, J., y Quintino-Pérez, F. (2013). Persisting health and health access inequalities in Mexican indigenous population, 2006-2012. *Salud Pública de México*, vol. 55, núm. 2, pp. 123-128.

Leroy, J., García-Guerra, A., García, R., Domínguez, C., Rivera, J., y Neufeld, L. (2008). The Oportunidades program improves child growth in urban Mexico. *Journal of Nutrition*, vol. 138, núm. 4, pp. 793-798.

López-Olmedo, N., Hernández-Cordero, S., Neufeld, L., García-Guerra, A., Mejía-Rodríguez, F., y Méndez, I. (2016). The Associations of Maternal Weight Change with Breastfeeding, Diet and Physical Activity During the Postpartum Period. *Maternal and Child Health Journal*, vol. 20, núm. 2, pp. 270-280.

Lozada-Tequeanes, A., Campero-Cuenca, L., Hernández, B., Rubalcava-Peñafiel, L., y Neufeld, L. M. (2015). Barriers and facilitators for physical activity during pregnancy and postpartum in women living in poverty of Mexico. *Salud Pública de México*, vol. 57, núm. 3, pp. 242-251.

Martínez, O. (2009). Complementos nutricionales y capital humano. Un análisis desde los beneficiaries al Nutrisano y Nutrivida del programa Oportunidades de México. *Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 8, núm. 17, pp. 140-154.

Martorell, R. (2017). Improved nutrition in the first 1000 days and adult human capital and health. *American Journal of Human Biology*, vol. 29, núm. 2.

Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresa/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration*, vol. 40, núm. 4, pp. 425-449.

Morales, J., Vargas, F., Cassís, L., Sánchez, E., y Villalpando, S. (2008). Sensorial evaluation of nutritional supplements (PROGRESA) enriched with 3 different forms of iron in a rural Mexican community. *Journal of Food Science*, vol. 73, núm. 1, pp. 1-5.

Neufeld, L., y Friesen, V. (2018). Impact Evaluation of Food Fortification Programs: Review of Methodological Approaches Used and Opportunities to Strengthen Them. En Mannar, V. y Hurrell, R., *Food Fortification in a Globalized World*. Elsevier S&T Books.

Neufeld, L., García, A., Fernández-Gaxiola, A., y Rivera, J. (2008a). Impacto de Oportunidades en alimentación y nutrición de niños y mujeres en zonas urbanas. En González de Cossío, T., Rivera Dommarco, J., López Acevedo, G., y Rubio Soto, G. M., *Nutrición y pobreza: política pública basada en evidencia*. Washington DC: World Bank

Neufeld, L., García, A., Leroy, J., Flores, M., Fernández, A., y Rivera-Dommarco, J. (2006). Tomo II Alimentación, en Hernández, B. y Hernández, M., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*. México DF.

Neufeld, L., Mejía, F., Fernández, A., García, A., Méndez, I., y Domínguez, C. (2008b). Diagnóstico situacional del estado nutricio de niños menores de dos años de edad y de sus madres, beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición*. México, DF: Sedesol.

Neufeld, L., Sotres, D., Flores, M., Tolentino, L., Jiménez, J., y Rivera, J. (2005a). Estudio sobre el consumo de los suplementos alimenticios Nutrisano y Nutrivida en niños y mujeres de zonas urbanas beneficiarios de Oportunidades. Evaluación externa de

impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo III . Alimentación. Pp. 119-147. México DF.

Neufeld, L., Sotres, D., García, R., García, A., Tolentino, L., Fernald, L., y Rivera, J. (2005b). Estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición de lenguaje entre niños de localidades urbanas con y sin Oportunidades. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo III. Alimentación*. Pp. 89-118. México DF.

Neufeld, L., Sotres, D., Gertler, P., Tolentino, L., Jiménez, J., Fernald, L., Villalpando, S., Shamah, T., y Rivera, J. (2005c). Impacto de Oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales. *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo III. Alimentación*. Pp. 17-52. México DF.

Neufeld, L., Steta, C., Rivera, J., Martinez, A., Grados, R., Uriega, S., y Lopez, V. (2011). Evaluation for program decision making: a case study of the Oportunidades program in Mexico. *The Journal of Nutrition*, vol. 141, núm. 11, pp. 2076-2083.

Olaiz-Fernández, G., Rivera, J., Shamah, T., Rojas, R., Villalpando, S., Hernández, M., y Sepúlveda, J. (2006). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*. Cuernavaca, México: INSP.

Pérez, A., Villalpando, S., Rivera, J., Griffin, I., y Abrams, S. (2005). Ferrous sulfate is more bioavailable among preschoolers than other forms of iron in a milk-based weaning food distributed by PROGRESA, a national program in Mexico. *The Journal of Nutrition*, vol. 135, núm. 1, pp. 64-69.

Perumal, N., Bassani, D., y Roth, D. (2018). Use and Misuse of Stunting as a Measure of Child Health. *Journal of Nutrition*, vol. 148, núm. 3, pp. 311-315.

Pullar, J., Allen, L., Townsend, N., Williams, J., Foster, C., Roberts, N., Rayner, M., Milkkelsen, B., Branca, F., y Wickramasinghe, K. (2018). The impact of poverty reduction and development interventions on non-communicable diseases and their behavioural risk factors in low and lower-middle income countries: A systematic review. *Plos ONE*, vol. 13, núm. 2, pp. e0193378.

Ramírez-Silva, I., Rivera, J., Leroy, J., y Neufeld, L. (2013). The Oportunidades program's fortified food supplement, but not improvements in the home diet, increased the intake of key micronutrients in rural Mexican children aged 12-59 months. *The Journal of Nutrition*, vol. 143, núm. 5, pp. 656-663.

Rivera, J., Sotres-Alvarez, D., Habicht, J., Shamah, T., y Villalpando, S. (2004). Impact of the Mexican program for education, health, and nutrition (Progresa) on rates of growth and anemia in infants and young children: a randomized effectiveness study. *Journal of the American Medical Association*, vol. 291, núm. 21, pp. 2563-2570.

Rivera, J., Cuevas, L., González de Cosío, T., Shamah, T., y García-Feregrino, R. (2013). Desnutrición crónica en México en el último cuarto de siglo: análisis de cuatro encuestas nacionales. *Salud Publica de México*, vol. 55, núm. 2, pp. 161-169.

Rosado, J., López, P., García, O., Alatorre, J., y Alvarado, C. (2011). Effectiveness of the nutritional supplement used in the Mexican Oportunidades programme on growth,

anaemia, morbidity and cognitive development in children aged 12–24 months. *Public Health Nutrition*, vol. 14, núm. 5, pp. 931–937.

Shamah, T., Mundo, V., Martinez, B., Méndez, I., Ávila, M., López, E., Martínez, J., y García, D. (2015). *Evaluación de impacto alimentario y nutricional en Municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Instituto Nacional de Salud Pública, reporte no publicado.* Recuperado en Junio de 2018 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65659/Evaluaci_n_de_Impacto_Alimentario_.pdf

Shamah, T., Ruiz, C., Rivera, J., Kuri, P., Cuevas, L., Jimenez, M., Romero, M., Mendez, I., Gaona, E., Gomez, L., y Hernandez, M. (2017). Encuesta Nacional de Salud y Nutricion de Medio Camino 2016. *Resultados Nacionales*. Cuernavaca, Mexico: Instituto Nacional de Salud Pública.

Shamah, T., Villalpando, S., Rivera, J., Mundo-Rosas, V., Cuevas-Nasu, L., y Jiménez-Aguilar, A. (2008). Ferrous gluconate and ferrous sulfate added to a complementary food distributed by the Mexican nutrition program Oportunidades have a comparable efficacy to reduce iron deficiency in toddlers. *Journal of Pediatric Gastroenterology and Nutrition*, vol. 47, núm. 5, pp. 660-666.

Uicab-Pool, G., Carvalho, M., Gomes, R., y Pelcastre-Villafuerte, B. (2009). Representaciones sobre la alimentación y el programa de nutrición entre mujeres responsables de niños mexicanos menores de 5 años. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, vol 17, núm. 6.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (1998). *State of the World´s Children*. New York: United Nations Children´s Fund.

White, H. (2009). *Theory-based impact evaluation: Principles and Practice. International Initiative for Impact Evaluation, Working Paper 3*. Recuperado en marzo de 2018 de: http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2012/05/07/Working_Paper_3.pdf

Young, S., Blanco, I., Hernandez-Cordero, S., Pelto, G. H., y Neufeld, L. (2010). Organoleptic properties, ease of use, and perceived health effects are determinants of acceptability of micronutrient supplements among poor Mexican women. *The Journal of Nutrition*, vol. 140, núm. 3, pp. 605-611.

Zarco, A., Mora, G., Pelcastre, B., Flores, M., y Bronfman, M. (2006). Acceptability of dietary supplements of the national Mexican program "Oportunidades". *Salud Pública de México*, vol. 48, núm. 4, pp. 325-331.

XIV. Relevancia de la evaluación del Progresa-Oportunidades-Prospera: veinte años de experiencia. Citlalli Hernández y Juan Pablo Gutiérrez

Aguilera, N. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Comentarios en aspectos de cobertura y calidad.* Recuperado de: https://ensanut.insp.mx/doctos/seminario/SAPSC03.pdf

Aramburu, V., Belman R., Blancas A., Gutiérrez A. y Sánchez C. (2012). *Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México: Sedesol-Oportunidades.

Ávila, A. (2018). Cambios y continuidad en el Sector Salud. Análisis descriptivo y analítico 1997-2017. "*20 años de los Programas de Transferencias Monetarias en México. PROSPERA Programa de Inclusión Social".* México.: Sedesol-Prospera. Manuscrito.

Baker-Henningham, H. y López B. (2013). Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: Lo que funciona, por qué y para quién*. IADB Technical Note 540*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank.

Behrman, J. y Deolalikar, A. (1988). Chapter 14. Health and nutrition. *Handbook of Development Economics*, vol. 1, pp. 631-711.

Campos, P. (2012). *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2007-2008*, México: SEDESOL-Oportunidades.

Cunha, J. (2014). Testing Paternalism: Cash Versus In-Kind Transfers*. American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6, núm. 2, pp.195–230.

Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos (EASE). (2016). *Evaluación de Resultados del Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF). 1a. Fase*. México: Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S. de R.L. de C.V.

González-Cossío, T., Gutiérrez J., González L., Rodríguez S., Unar-Munguía M., Leroy J., Gadsden P., Hernández-Licona G. y Gertler P. (2008). Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Alimentario. En González de Cossío, T., Rivera, J., López, G. y Rubio, G., *Nutrición y Pobreza: Política Pública Basada en Evidencia*, pp.109–32. México: World Bank-Sedesol.

Grosh, M. (1994). Administering targeted social programs in Latin America: from platitudes to practice. *World Bank regional and sectoral studies*.

Gutiérrez, J. (2018). *Puntos Centinela 2017: Informe de Resultados Nacional del Tema Salud.* Recuperado de: http://puntoscentinela.info/index.php/es/resultados/resultados-2017/informes-2017

_____ (2015). *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Programa de Apoyo Alimentario*. México: CONEVAL-Sedesol-Oportunidades.

_____ (2012). *Height, Income and Intergenerational Education Mobility: Evidence for Mexico SSRN*. México.

Haushofer, J. y Fehr, E. (2014). On the psychology of poverty. *Science*, vol.344, núm. 6186, pp. 862-7.

Hernández, C., Dávila, L. y Yaschine, I. (2017). *Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos 2016.* México: CONEVAL. Manuscrito.

Hernández, C. (2011). *Creating spaces for constituency's participation in the decision concerning the 'Graduation strategy' of Oportunidades through a participatory evaluation process*, Tesis. Londres, Reino Unido: University College London.

Hernández, C., Dávila, L. y Rodríguez, M. (2018). *Puntos Centinela 2017: Informe de Resultados Nacional General, México: CLEAR-Prospera*. Recuperado de: http://puntoscentinela.info/index.php/es/resultados/resultados-2017/informes-2017

Hoddinott, J., Maluccio J., Behrman J. R., Flores R. y Martorell R. (2008). Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults. *The Lancet*, vol. 371, núm. 9610, pp. 411-416.

Levy, S. (1991). La pobreza extrema en México: una propuesta de política. *Estudios Económicos*, vol. 6, núm. 1, pp. 47-89.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa – Oportunidades de México*. Washington, D.C: Interamerican Development Bank -. Editorial Planeta.

Lipton, M. y Ravallion, M. (1995). Chapter 41. Poverty and policy. *Handbook of Development Economics*, vol. 3, pp. 2551-2657.

Mancera, C. y Serna, L. (2018). *Cambios y continuidad en el Sector Educativo: 1997-2017*, México: Prospera. Manuscrito.

Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. y Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, vol. 341, núm. 6149, pp. 976-80.

Mayer-Foulkes, D. (2003). Market Failures in Health and Education Investment for the Young, *Mexico 2000*. México: CIDE.

Patton, M. (2018). Evaluation Science. *American Journal of Evaluation*, vol. 39, núm.2, pp. 183-200.

Programa de Inclusión Social (Prospera). (2017). *Ficha básica de información nacional 2017 PROSPERA Esquema de apoyos con y sin corresponsabilidad*. México. Manuscrito.

Rubalcava, L. (2015). *Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera de Prospera Programa de Inclusión Social*, México: Prospera. Manuscrito.

Scott, J. y Hernández, C. (2018). Chapter 5. From Food Subsidies to Targeted Transfers in Mexico. En Alderman, H., Getiline, U. y Yemtsiv, R., *The 1.5 Billion People Question. Food, Vouchers, or Cash Transfers?,* ISBN (electronic): 978-1-4648-1088-6. pp. 179-205. Washington, DC: World Bank Group.

Secretaría de Salud-Comisión Nacional de Protección Social en Salud (SS-CNPSS). (2018). *Por una cultura de la evaluación transdisciplinaria del Componente de Salud de PROSPERA, 2013-2018*, México: CNPSS. Manuscrito.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2017). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018.* México: Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2017.

_____ (2012). *15 años de Oportunidades. Una recopilación de resultados y recomendaciones.* México: Sedesol.

Secretaría de Desarrollo Social y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Sedesol-Oportunidades). (2009). *Modelo Alternativo de Gestión y Atención del Programa Oportunidades en zonas Urbanas.* México: Sedesol-Oportunidades. Manuscrito.

_____ (2007). *Agenda futura de Evaluación de Impacto del Programa Oportunidades. Versión final.* México: Sedesol-Oportunidades. Manuscrito.

Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*, vol. 35, núm. 2, pp. 153-169.

Spectron. (2016). *Evaluación de la gestión operativa del Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF)*. México: Prospera. Manuscrito.

Strauss, J. y Thomas, D. (1995). Chapter 34. Human resources: Empirical modeling of household and family decisions. *Handbook of Development Economics*, vol.3, pp. 1883-2023.

Universidad Iberoamericana. (2018). *Evaluación Externa de la Capacitación de la EsIAN. Análisis de Resultados Finales*, México: Universidad Iberoamericana. Manuscrito.

Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México: COLMEX-UNAM.

XV. El proceso de recertificación ¿Apoteosis del Programa Progresa-Oportunidades-Prospera? Laura G. Dávila y Mariana Rodríguez

Anaya, J., Castañeda, A., Banegas, I., Juárez, D., Paredes, P., Santillanes, N., Triano, M., Villagómez, P., Zavala, Z., Wilson, A., y Solis, P. (2005). *Evaluación cualitativa del esquema diferenciado de apoyos 2005.* México: CIESAS – COLMEX.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2011*). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009. Auditoría de Desempeño al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 09-0-20G00-07-0086*. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0086_a.pdf

Bauman, Z. (2007). Con coraje hacia el foco de las incertidumbres. En Zygmunt, B., *Tiempos Líquidos. Vivir en una época de incertidumbre* (pp. 7-12). México: Tusquets Editores. Recuperado de: https://catedratesv.files.wordpress.com/2016/07/bauman-zygmunt-tiempos-liquidos.pdf

Campos-Vázquez, R. y Chiapa, C. (2011). *Estudio sobre la temporalidad en el programa y nuevos esquemas de apoyo y corresponsabilidad para las familias*. Programa Prospera-Sedesol. México: COLMEX.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017). *Base_Poblaciones_2008_2016.xlsx*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evolucion_PPOAP_DSocial/Evolucion_PPOAP_DSocial.aspx

_____ (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineamientos_medicion_pobreza.aspx

_____ (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf

_____ (s/f). *¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL?*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como_logro_construir_la_medicion_de_Coneval%20(1).pdf

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO). (2013). *Suspensión temporal de la recertificación*. Mimeo

_____ (2012). Libro blanco. *Recertificación de familias del Programa "Oportunidades".*

_____ (2011). *Acta de la sexagésima primera sesión ordinaria del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.*

_____ (2011b). *Aprendamos Juntas a Vivir Mejor. Guía de orientación y capacitación para titulares beneficiarias del Programa Oportunidades*.

_____ (2011c). *Propuesta del proceso de recertificación de familias 2011.* Versión ejecutiva para discusión.

_____ (2009). *Guía didáctica para las sesiones de orientación de incorporación y recertificación 2009*.

_____ (2005). Libro blanco. *Proceso de recertificación de familias beneficiarias Oportunidades 2001-2005.*

_____ (2003). *Acta de la décima novena sesión ordinaria del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.*

_____ (2003b). *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*.

_____ (2002). *Acta de la décima tercera sesión ordinaria del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.

Dávila, L. (2013). *Análisis de los perfiles de hogares respecto al criterio de elegibilidad de Oportunidades en encuestas nacionales 2012*. México: World Bank. Mimeo

García, F. S. (2013). *Derecho de Audiencia: arts.14 Constitucional y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación.* México. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/12.pdf

Gutiérrez, A. (2012). *Revisión del desempeño del modelo de focalización implementado en el 2010-2011 por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, *considerando los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (ENIGH*). México: : World Bank. Mimeo

Gutiérrez, A. (2013). *Análisis de los hogares incorporados al Programa Oportunidades entre 1997-2004 y que mantienen condiciones de elegibilidad*, *según el proceso de Recertificación 2000-2012.* México: World Bank. Mimeo.

Hernández, C., Dávila, L., Yaschine, I., Tovar, C., Arévalo, L., Cortez, F., Rodríguez, M., Manzano, C., Herrera, M. y Anchondo, J.P. (2016). *Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos*. México: CONEVAL. Mimeo

Hernández, C. (2013). *Análisis de los hogares que han causado baja del Programa Oportunidades por el proceso de Recertificación, 2000-2011*. México: World Bank. Mimeo

Hernández, C., y Dávila, L. (2013a). *Análisis de los determinantes de que un hogar permanezca por ocho años o más como beneficiario del Programa Oportunidades, o bien, sea dado de baja del mismo como resultado de una mejoría en sus condiciones que le permiten superar el criterio de elegibilidad*. México: World Bank. Mimeo.

Hernández, C., y Dávila, L. (2013b). *Análisis cuantitativo de los casos de hogares participantes en el "Estudio [cualitativo] de las trayectorias de hogares beneficiarios que han sido dados de baja del Programa Oportunidades como resultado del proceso de Recertificación" de Claudia Mir (2013).* México: World Bank. Manuscrito.

Hernández, C. (2011). *Creating spaces for constituency's participation in the decision concerning the 'Graduation strategy' of Oportunidades through a participatory evaluation process.* Tesis. Reino Unido: University College London.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa – Oportunidades de México.* México: Interamerican Development Bank.

Máttar, J.,y Mauricio, L. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas. *Libros de la CEPAL*, núm. 148 (LC/PUB.2017/16-P).

Mir, C. (2013). *Estudio de las trayectorias de hogares beneficiarios que han sido dados de baja del Programa Oportunidades como resultado del proceso de recertificación 2000-2011.* México: World Bank. Mimeo.

Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades). (2014). *Reuniones de Trabajo para la definición del modelo de temporarlidad y permanencia. Informe de relatoría.* México: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Secretaría de Desarrollo Social.

Programa de Inclusión Social (Prospera). (2018a). Comentarios de la Coordinación Nacional de Prospera. *Mesa 4. Aprendizajes y propuestas sobre focalización, temporalidad y graduación.*

_____ (2018b). Asunto: *Seminario 20 años Prospera*.

_____ (2018c). *Modelo Integral de Inclusión Productiva de Prospera (MIIP).* Documento Conceptual versión 1.1.

_____ (2017). *Resultados por año de recertificación*.

_____ (2016). *Puntos Centinela 2016*. Informe Ejecutivo de Resultados Nacional. Recuperado de: http://puntoscentinela.info/index.php/es/

_____ (2015). *Evaluación integral del proceso de Recertificación: Determinación de la temporalidad y los mecanismos de permanencia óptimos del Programa y nota técnica.*

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (1998). *Progresa: Programa de Educación, Salud y Alimentación.* México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf.

Rubalcava, L. y Teruel, G. (2003). *Análisis sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades 1997-2002*. México: INSP-CIDE.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2017). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018*. DOF, 29 de diciembre de 2017.

_____ (2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017.* Documentos oficiales. DOF, 29 de diciembre de 2016.

_____ (2015). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016*. Documentos oficiales. DOF, 30 de diciembre de 2015.

_____ (2014). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015*. DOF, 30 de diciembre de 2014.

_____ (2013). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014*. DOF 30 de diciembre de 2013.

_____ (2013b). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013, publicadas el 28 de febrero de 2013*. DOF 21 de octubre de 2013.

_____ (2013c). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013.* DOF 28 de febrero de 2013.

_____ (2011). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012*. DOF 30 de diciembre de 2011.

_____ (2010). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2011.* DOF 31 de diciembre de 2010.

_____ (2009). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2010*. DOF 29 de diciembre de 2009.

_____ (2013). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2009*. DOF 30 de diciembre de 2013.

_____ (2007). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007*. DOF 28 de febrero de 2007.

_____ (2006). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2006*. DOF 1 de febrero de 2006.

_____ (2005). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2005.* DOF 18 de febrero de 2005.

_____ 2004). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, emitidas y publicadas el 8 de mayo de 2003, modificadas el 25 de septiembre de 2003; y se publican los formatos acuse de incorporación, registro de asistencia a los servicios de salud y citas para la familia*. DOF 6 de septiembre de 2004.

_____ (2003). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2003*. DOF 8 de mayo de 2003.

_____ (2002). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002*. DOF 15 de marzo de 2002.

_____ (2001). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (Ejercicio fiscal 2001).* DOF 13 de marzo de 2001.

_____ (2000). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (Ejercicio fiscal 2000).* DOF 13 de marzo de 2000.

_____ (1999). *Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). (Ejercicio fiscal 1999).* DOF 24 de febrero de 1999.

Solís, P., Banegas, I. y Mora, M. (2007). *Trayectorias de elegibilidad de los hogares en localidades incorporadas en las primeras fases del Programa Oportunidades (1997-1998).* Recuperado de.: https://www.researchgate.net/publication/318920882_Trayectorias_de_elegibilidad_de_los_hogares_en_localidades_incorporadas_en_las_primeras_fases_del_Programa_Oportunidades_1997-1998

Stiglitz, J., Sen, A., y Fitoussi, J.-P. (2008). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.* Francia: Gobierno Francés - Comisión Sarkozy. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report

Todd, J. (2006). *¿Graduarse o No Graduarse De Oportunidades? Un Análisis De Las Transiciones Desde y Hacia la Elegibilidad Y De la Dinámica De los Activos*. México: Interamerican Development Bank- Oportunidades-Sedesol. Manuscrito.

XVI. La articulación del Prospera con programas sociales estatales: ¿una asignatura pendiente? Fernando Cortez Vázquez.

Calderón, F., y Velázquez, C. (2011). *Evaluación de impacto de la estrategia Contigo Vamos por Más. Estado de Guanajuato*. Guanuajuato: Reporte de Consultoría para el World Bank.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). *Presentación y análisis del Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social, 2013-2014.* México: CONEVAL. Recuperado de https://bit.ly/2uqfhmp

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNO). (2006). *Supera, más Oportunidades con Hechos. Fundamentos, modelo, acciones y resultados*. Versión Ejecutiva. México: Coordinación Nacional de Oportunidades.

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato (CNPDHO-Sedeshu). (2008). *Convenio de coordinación 2009 – 2012 para desarrollar la estrategia "Contigo Vamos por Más Oportunidades".* Guanajuato, México.

Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobieno de San Luis Potosí (CNO-Sedesore). (2006). *Convenio de colaboración celebrado entre la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades y la Secretaría de Desarrollo Social y Regional de San Luis Potosí*. San Luis Potosí, México.

Coordinación Nacional de Prospera. (2018). *Resultados en materia de coordinación y vinculación Prospera 2013-2018.* Ciudad de México: Documento de Trabajo.

Cortez, F. (2011). *Análisis de la operación de la estrategia "Contigo vamos por Más*". Guanajuato: Reporte de Consultaría para el World Bank.

Cunill-Grau, N., Repetto, F., y Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C., *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 407-444). Santiago: CEPAL.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). (2004*). Las Condiciones Mínimas para la contrucción del Puente.* Santiago: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

Larrañaga, O., y Contreras, D. (2010). *Chile Solidario y combate a la pobreza*. Santiago de Chile: PNUD. Recuperado de http://bit.ly/2q0R7g5

Ley General de Desarrollo Social. (20 de enero de 2004). Diario Oficial de la Federación, pp. 3-14.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (2004). *Conceptos fundamentales. Sistema de Protección Social Chile Solidario.* Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación.

_____ (2002)*. Estrategia de intervención integral a favor de las familias en pobreza extrema.* Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación. Recuperado de http://bit.ly/2CoVRkw

Presidencia de la República. (5 de septiembre de 2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://bit.ly/1qtBPrP

_____ (6 de marzo de 2002). DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://bit.ly/2FEEc6h

Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato (SEDESHU-Gto) (2012). *Informe Contigo Vamos al tercer trimestre de 2012.* Guanajuato: Documento de trabajo (Presentación).

_____ (2009). *Programa y estrategia de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato. Guanajuato*. Mimeo.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (29 de diciembre de 2017). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://bit.ly/2ExD4QV

_____ (6 de junio de 2002). *Programa Nacional de Desarrollo Docial 2001-2006: Superación de la pobreza: una tarea contigo*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://bit.ly/2lZBzDS

Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Instituto Mexicano del Seguro Social (Sedesol, SEP, SS, SHCP, IMSS). (2003). *Programa Institucional Oportunidades 2002 - 2006.* México: Sedesol.

Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobieno de San Luis Potosí (Sedesore-SLP) (2012). *Supera para todos. Informe 2012*. San Luis Potosí. Mimeo.

_____ (2008). *Supera, documento base*. San Luis Potosí: Documento de trabajo no publicado.

Sojo, A. (2002). Cuestiones a tener en cuenta para una articulación y gestión eficaz de políticas sociales en América Latina. En A. A. Sociales, *Estrategias de articulación de políticas sociales* (pp. 109-114). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Talavera, L., y Castellanos, A. (2006). Entre las cocinas, las comunidades y las oficinas: flujos de las sinergias entre Oportunidades y Supera. En L. G. Torres González, *Sinergias con Oportunidades Experiencias de organizaciones civiles y programas de gobierno* (pp. 91-168). Ciudad de México : CIESAS.

Tello, C. (2003). Niños, adolescentes y el Sistema Chile Solidario: ¿una nueva oportunidad para constituir un nuevo actor estratégico de las políticas públicas de Chile? *Revista de Derechos del Niño*, (pp. 9-52).

Umayahara, M. (2004). *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia. Experiencias en América Latina*. Santiago: OREALC-UNESCO.

XVII. Educación e inserción laboral en veinte años de transferencias monetarias condicionadas en México. Ivonne Acevedo, Araceli Ortega y Miguel Székely

Acevedo, I., Ortega, A., y Székely, M., (2018) *Rendimiento Escolar y Transiciones Laborales con Transferencias Condicionadas en México*. México: World Bank.

Angrist, J., Bettinger, E., y Kremer, M. (2006). Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia. *American Economic Review*, vol. 96, núm. 3, pp. 847-862.

Attanasio, O., Fitzsimons, E., y Gomez, A., (2005) The impact of a conditional education subsidy on school enrolment in Colombia. London: *Centre for the evaluation of development policies the institute for fiscal studies.*

Báez, J., y Camacho, A. (2011). *Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia*. World Bank.

Barham, T., Macours, K., y Maluccio, J. (2017). Are Conditional Cash Transfers Fulfilling Their Promise? Schooling, Learning, and Earnings After 10 Years. *Centre for Economic Policy Research*.

Barrera-Osorio, F., Linden, L., y Saavedra, J. (2017). Long term educational consequences of alternative conditional cash transfer designs: Experimental evidence from Colombia. *American Economic Journal: Applied Economics.*

Barrow, L., y Malamud, O. (2015). Is College a Worthwhile Investment?, *Annu. Rev. Econ*. 2015.

Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., y Pellerano, L. (2016). Cash transfers: what does the evidence say. A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features. London: ODI.

Behrman, J.(1987). Schooling in Developing Countries: Which Countries are the Over and Underachievers and What Is the Schooling Impact?, *Economics of Education Review*, vol. 6.

Behrman, J., y Birdsall, N. (1983) The Quality of Schooling: Quantity Alone is Misleading, *American Economic Review*, vol. 73, núm. 5.

Behrman, J., y Hoddinott, J. (2005). Programme evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican PROGRESA impact on child nutrition. *Oxford bulletin of economics and statistics*, vol. 67, núm. 4, pp. 547-569.

Behrman, J.., Parker, S., y Todd, P. (2009). Medium-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico. *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*, pp. 219-270.

Behrman, J., Parker, S., y Todd, P. (2011). Do School Subsidy Programs Generate Lasting Benefits? A Five-Year Follow-Up of Oportunidades Participants. *Journal of Human Resources*, vol. 46, núm. 1, pp. 93-122.

Card, D. y Krueger, A. (1996). Labor Market Effects of School Quality: Theory and Evidence, *NBER Working Paper Series*, 5450, Cambridge, MA.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). Uso de una encuesta panel para evaluaciones de impacto: *Ensayo metodológico con la ENNViH 2002-2005*.

Filmer, D., y Schady, N. (2014). The medium-term effects of scholarships in a low-income country. *Journal of Human Resources*, vol. 49, núm. 3, pp. 663-694.

Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. *World Bank*.

García, S., y Hill, J. (2010). Impact of conditional cash transfers on children's school achievement: evidence from Colombia. *Journal of Development Effectiveness*, vol. 2, núm. 1, pp. 117-137.

Garrido, M., Kelley, A., Paris, J., Meier, D., Morrison, R., y Aldridge, M. (2014). Methods for constructing and assessing propensity scores. *Health services research*, vol. 49, núm. 5, pp.1701-1720.

Gertler, P. (2000). *Final report: The impact of PROGRESA on health*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Glewwe, P. y Olinto, P. (2004). Evaluating of the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras' PRAF Program. USAID, Enero 2004.

Glewwe, P., y Kassouf, A. (2012). The impact of the Bolsa Escolar/Familiar conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of development Economics*, vol. 97, núm. 2, pp. 505-517.

González de la Rocha, M. (2008). *La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación.* Ciudad de México: Sedesol.

Hanushek, E. y Kimko, D.(2000). Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations. *American Economic Review*, vol. 90, núm. 5, pp. 1184–1208.

Hanushek, E., y Woessmann, L.(2012). Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle, *Journal of Development Economics,* vol.99, pp. 497–512.

_____ (2007) The Role of School Improvement in Economic Development, *CESifo Working Paper* No. 1911, Febrero.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2012). *Documento Metodológico ENILEMS 2012-2016*.

_____ (2007). *Cómo se hace la ENOE: Métodos y Procedimientos*.

Kugler, A., y Rojas, I. (2018). Do PTMCs Improve Employment and Earnings in the Very Long-Term? Evidence from Mexico. *National Bureau of Economic Research* 24248.

Leichsenring, A., Silva, J., y Proença, R. (2015). *The Insertion in Formal.* Washington, D.C: World Bank.

Maluccio, J. y Flores, R. (2004), Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan Red de Protección Social. *FCND DISCUSSION PAPER*, Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

Molina-Millan, T., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J., y Stampini, M. (2016). *Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America: Review of the Evidence*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank.

Mora, R., y Reggio, I. (2012). Treatment Effect Identification Using Alternative Parallel Assumptions. Working Paper*: Economic Series*, pp.12-33.

Mora, R., y Reggio, I. (2015). didq: A command for treatment-effect estimation under alternative assumptions*. Stata Journal*, vol. 15, núm. 3, pp. 796-808.

Mourelo, E., y Escudero, V. (2017). Effectiveness of active labor market tools in conditional cash transfers programs: evidence for Argentina. *World Development*, vol. 94, pp. 422-447.

Parker, S., y Vogl, T. (2018). Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico. *National Bureau of Economic Research.*

Parker, S., Rubalcava, L., y Teruel, G. (2012). *Do Conditional Cash Transfer Programs Improve Work and Earnings among its Youth Beneficiaries? Evidence after a Decade of a Mexican Cash Transfer Program.*

Reynolds, T., Anderson, C., Biscaye, P., Coomes, D., Madsen, T., Ebeling, E., y Favreau, A. (2017). Review of Long-Term Impacts of Cash Transfer Programs. *EPAR Technical Report 359.*

Rodríguez-Oreggia, E., y Freije, S. (2012). Long term impact of a cash transfers program on labor outcomes of the rural youth. *Center for International Development at Harvard University, núm 230.*

Schady, N., y Araujo, M. (2006). *Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador.* World Bank.

Schultz, T. (2000). *Impact of Progresa on school attendance rates in the sampled*. Report submitted to Progresa Washington, DC:.International Food Policy Research Institute.

Skoufias, E. (2006). *Progresa y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales de México*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Todd, J., y Winters, P. (2011). The Effect of Early Interventions in Health and Nutrition on On-Time School Enrollment:Evidence from the Oportunidades Program in Rural Mexico*. Economic Development and Cultural Change*, vol. 59, núm. 3, pp. 549-581.

Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México.* México: COLMEX-UNAM.

XVIII. La experiencia de Prospera con el proceso de inclusión productiva, laboral, financiera y social de hogares pobres en México. Aprendizajes en el contexto de cambio de la administración federal 2018. Manuel Triano Enríquez, María Concepción Steta Gándara, Aylin Isik-Dikmelik y Clemente Ávila Parra

Banerjee, A,. Duflo, E., Goldberg, D., Karlan,, R. Osei, W. Parienté y C. Udry. (2105). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries en *Revista Science*. Vol. 348, núm. 6236. Mayo.

Colorado-Lango, J. (Coordinador) (2016). *Evaluación de Consistencia y Resultados de PROSPERA, Programa de Inclusión Social*. México: Sedesol.

Gertler, P., Martínez, S., y Rubio, M. (2005). *Impacto de Oportunidades en actividades de microempresa y producción agrícola en zonas rurales*.

Gutiérrez, J., y Servan, E. (2012). *Diagnóstico de los medios de entrega-retiro de apoyos monetarios a las familias beneficiarias de Oportunidades*. México: INSP.

Hernández, C., Dávila, L., y Yaschine, I. (2016). *Estudio sobre el programa piloto Territorios Productivos*. México: CONEVAL.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2013). *Análisis descriptivo del cuestionario de seguimiento a jóvenes de Oportunidades, 2013.*

Kugler, A. (2016). *Reporte sobre resultados de pre piloto y documento de diseño del piloto*. México: CISS.

LEXIA. (2016a). *Informe de las principales experiencias y resultados de la implementación del PPTP*. México: LEXIA.

_____ (2016b). *Propuesta de mejoras al diseño e implementación del PPTP*. México: LEXIA.

Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades). (2014). *Ficha Prospera. Fomento productivo*. México: Oportunidades.

Programa de Inclusión Social (Prospera). (2018). *Nota componente de vinculación*. México: Prospera.

Presidencia de la República. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. México: Presidencia.

Robles, H. (2018). *La organización económica de los pequeños y medianos productores. Presente y futuro del campo mexicano*. Documento en proceso de publicación.

Rubalcava, L. (2018). *De la mano con Prospera*. *Resultados de la evaluación cualitativa*. México: SPECTRON desarrollo.

_____ (2015). *Estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los componentes de inclusión productiva, laboral y financiera de Prospera Programa de Inclusión Social*. México: Prospera.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2015). *Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social.* México: Sedesol.

Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro (STEIA). (2014). *Acta de la primera sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / PROSPERA.

_____ (2015a). *Acta de la segunda sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2015b). *Acta de la tercera sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2015c). *Acta de la cuarta sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2015d). *Acta de la quinta sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro.* México: SHCP / Prospera.

_____ (2015e). *Acta de la sexta sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2015f). *Acta de la primera sesión extraordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro.* México: SHCP / Prospera.

_____ (2017a). *Acta de la décima sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2017b). *Acta de la décima primera sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2017c). *Acta de la décima segunda sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2016a). *Acta de la séptima sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2016b). *Acta de la octava sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2016c). *Acta de la novena sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2016d). *Acta de la segunda sesión extraordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

_____ (2014). *Acta de la primera sesión ordinaria del Subcomité Técnico de Empleo, Ingreso y Ahorro*. México: SHCP / Prospera.

Teruel, G., Morales, R., y Peters, M. (2018). Proyecto "De la mano con Prospera". *Evaluación de procesos del piloto*. México: Universidad Iberoamericana.

Villarreal, M. (Coordinadora) (2016). *Evaluación de la gestión operativa del Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF)*. México: SPECTRON desarrollo.

XIX. Aprendizajes y retos de la inclusión productiva en Prospera Programa de Inclusión Social. Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social. Miguel Ángel Corona, Laure Delalande, Gerardo Franco, Rogelio Omar Grados, Bernardo Ramos y Josué Jasan Vargas.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2018). Modelo Integral de Inclusión Productiva. Seminario organizado por PROSPERA y Fundación Capital: *Estrategias de acompañamiento en la implementación de acciones de inclusión productiva en PROSPERA.* 20 de marzo de 2018. Mimeo.

_____ (2016a*). Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas*. Documento No. 210, Grupo de trabajo: Cohesión para el Desarrollo Territorial.

_____ (2016b). *Inclusión Productiva Rural: Aprendizajes de un Año del Programa Piloto Territorios Productivos*.

_____ (2015). *Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, Producción y los Ingresos.*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2013). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*.

_____ (2016). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016*.

_____ (2014). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014*.

_____ (2013). *Evaluación de impacto de la Estrategia 100x100*. México, DF.

_____ (2008). I*nforme de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008*. México, DF.

Davis, B. (2014). Moving towards productive inclusion: strengthening coherence between agriculture and social protection. Consultative workshop: *Strengthening coherence between agriculture and social protection.* Cape Town, South Africa, November pp. 25-26.

Diario Oficial de la Federación (2004). *Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004*.

Fernández, M. (2016). Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias. En Maldonado, J., Moreno-Sánchez, R., Gómez, J. y León, V., *Protección, Producción, Promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina* (pp. 463-488). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Grupo de Diálogo Rural (2001). Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. *Elementos para la construcción de una política*. México DF:UNAM.

Hashemi, S. y Montesquiou, A. (2011). Llegar a los más pobres con redes de protección social, medios de subsistencia y microfinanciamiento: Enseñanzas derivadas del modelo de graduación. *Enfoques* Núm. 69. Washington, DC: CGAP, Marzo.

Levy, S. (2007). Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progresa-Oportunidades? Washington DC.: Interamerican Development Bank.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza*. *El programa Progresa-Oportunidades de México*. México: Interamerican Development Bank - Planeta.

Maldonado J., Moreno-Sánchez, R., Gómez, J., León, V. (comp.) (2016). *Protección, producción, promoción. Explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Uniandes.

Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., y Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, vol. 341, núm. 6149, pp. 976-980.

Modrego, F. y Berdegué, J. (Eds.) (2016). *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. Bogotá: UNIANDES.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (FAO-SAGARPA). (2013). *Propuestas para el fortalecimiento del modelo de planeación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* (SAGARPA). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2011). *Arreglos institucionales para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias de México*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Presidencia de la República (2014). *Decreto por el cual se crea PROSPERA Programa de Inclusión Social*. Diario Oficial de la Federación

Presidencia de la República. (1997). *DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación.

Programa de Desarrollo Humano y Secretaría de Desarrollo Social (Oportunidades-Sedesol). (2014). *Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: consolidación de la inversión en capital humano y su impulso hacia un sendero de mayor prosperidad.* Nota conceptual, 2014.

Rawlings, L. y Rubio, G. (2003). Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 10*. México DF:Sedesol.

Robles, Sarmiento y Hernández (2016). *Características que distinguen a los programas de apoyo a la producción en términos de su pertinencia y coherencia*

Rodríguez E. (2018). Progresa-Oportunidades-Prospera y la Estrategia de Combate a la Pobreza: ¿A 20 años, tenemos una política clara y esfuerzos efectivos, consistentes y congruentes? En *Seminario organizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*. 15 y 16 de febrero de 2018. Mimeo.

Slater, R., Harman, L., Ulrichs, M., Scott, L., Wiggins, S., Knowles, M., Pozarny, P. y Calcagnini, G. (2016). Strengthening coherence between agriculture and social protection: synthesis of seven country case studies. *PtoP report*. Rome: FAO.

Scott, J. (2010). Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?, *Versión resumida del estudio intitulado "The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico," Rural Development Research Report, Mexico Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute*, 73-128. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%203_Scott.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2017). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2018.* Diario Oficial de la Federación.

_____ (2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2017*. Diario Oficial de la Federación.

_____ (2002a). *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.* Diario Oficial de la Federación.

Vakis R., Rigolini J. y Lucchetti L. (2015). *Los olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe.* Interntion Bank of Reconstruction and Development – World Bank.

Yaschine, I., y UNAM. (2018). El Progresa-Oportunidades-Prospera y los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada: dos décadas de historia. En Seminario "Progresa-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación", organizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 15 y 16 de febrero de 2018. Mimeo.

XX. Los programas de transferencias monetarias condicionadas y los retos de la inclusión productiva y laboral: aprendizajes relevantes para el programa POP a partir de la experiencia latinoamericana. Fabio Veras Soares

Azevedo, V., Bouillon, C. y Irarrázaval, I. (2011) Sistemas Intergrados de Información Social: La experiencia latinoamericana. En Azevedo, V., Bouillon, C. y Irarrázaval, I. *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Centro de Políticas Públicas. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Azuara, O. (2009) *Does poverty alleviation increase migration? evidence from Mexico.* Recuperado el 06 de 09 de 2018, de Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/35076/1/MPRA_paper_35076.pdf.

Barrientos, A. (2013) *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge University Press. United Kingdom. doi:https://doi.org/10.1017/CBO9781139856058

Bartholo, L., Mostafa, J., y Osorio, R. (2018) *Working paper número 169; Integración de registros administrativos para políticas de protección social: contribuciones a partir de la experiencia brasileña.* Recuperado el 06 de septiembre de 2018, de International Policy Center for Inclusive Growth: http://www.ipcundp.org/pub/esp/WP169SP_Integracion_de_registros_administrativos_para_politicas_de_proteccion_social_contribuciones_a_partir_de_la_experiencia_brasilena.pdf

Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017) Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe – tendencias de cobertura e inversión. *Serie Políticas Sociales,* vol.224. Santiago, Chile:CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile:CEPAL.

Cecchini, S., Robles, C. y Vargas, L. H. (2012) La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar. *Policy Research Brief*, vol. 26. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. Recuperado de: http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPolicyResearchBrief26.pdf

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011) Protección Social Inclusiva en América Latina – *Una mirada integral, un enfoque de derechos.* Santiago, Chile: CEPAL.

Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017a) *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.* División de Desarrollo Social, CEPAL.

_____ (2017b) *Bases de datos de Programas de Inclusión Laboral y Productiva*. Recuperado de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp

_____ (2017c) *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo; Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Socialde América Latina y el Caribe Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017*. Recuperado el 06 de septiembre de 2018, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brechas_ejes_y_desafios_en_el_vinculo_entre_lo_social_y_lo_productivo.pdf

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2006) *Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*. Recuperado del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: www.diputados.gob.mx/cesop

Cirillo, C., Gyori, M., y F. Veras, F. (2017). Targeting social protection and agricultural interventions: the potential for synergies. *Global Food Security,* vol. 12, pp. 67–72.

Cohen, E., Franco, R., y Villatoro, P. (2006a). Honduras: El Programa de Asignación Familiar. En Cohen, E. y Franco, R., *Transferencias con Corresponsabilidades: Una Mirada Latinoamericana* (pp. 283-320). México: Sedesol-FLASCO.

Cohen, E., Franco, R., y Villatoro, P. (2006b) El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En Cohen, E. y Franco, R., *Transferencia con Corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, México: FLACSO,.

Dávila, L. (2016) ¿Cómo funciona Prospera?: mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. *Nota técnica del BID-TN-971*. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.18235/000289

Draibe, S. (2006) Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia. *En* Cohen, E. y Franco, R., *Transferencias con Corresponsabilidades: Una Mirada Latinoamericana,* (pp. 283-320). México: Sedesol-FLASCO.

Escobal. J., y Ponce, C. (2016) Combinando Programas Sociales con Otras Intervenciones. En Escobal J. Y Ponce, C. *Combinando Protección Social con Generación de Oportunidades Económicas – Una Evaluación de los Avances del Programa Haku Wiñay*. Grade, pp. 13-22. Lima, Perú.

Escobal. J., Ponce, C. y Paz, C. (2016) Impactos del Proyecto desde una Perspectiva Cuantitativa. En Escobal J. Y Ponce, C. *Combinando Protección Social con Generación de Oportunidades Económicas – Una Evaluación de los Avances del Programa Haku Wiñay*. Grade, pp. 67-114. Lima, Perú.

Falcão, T. y Vieira da Costa, P. (2014) Coordenação Intersetorial das Ações do Plano Brasil sem Miséria. En Campelo, T.; Falcão, T. y Vieira da Costa, P. *O Brasil sem Miséria*, (pp.129-171). Brasilia: Ministerio del Desarrollo Social.

Fernández, M., Leiva, M., Ortega, J. y Weason, M. (2016). Efectos sinérgicos entre el Ingreso Ético Familiar (IEF) y los programas de apoyo al emprendimiento en Chile, 2012-2014. En Maldonado, J. H.; Moreno-Sanchéz, R. P.; Gómez, J. A. y León, V.,

Protección, Producción, Promoción: Explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina, (pp.127-169). UNIANDES-CEDE- FIDA.

Fiszbein, A., Schady, N., Ferreira, F., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., y Skoufias, E. (2009) Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. *World Bank Policy Research Report*. Washington, DC: World Bank.

Handa, S. y Davis, B. (2006) The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, vol. 24, núm.5, pp. 513-536.

Hernandez, C., Dávila, L. y Yaschine, I. (2017) *Estudio sobre el Programa Piloto Territorios Productivos.* CONEVAL. Mimeo.

Hernandez-Franco, D. (2008) *Historia de oportunidades: inicio y cambios del programa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Larrañaga, O. (2010) Chile Solidario, en Castro, J.A.; Modesto, L. *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios*, vol. 2, cap. 12, pp. 203-214. Brasilia, Brasil: Ipea.

Levy, S. (2006) Pobreza y transición democrática en México. *Brooking Institute Press*. Washington D.C.

Maldonado, J., Moreno-Sánchez, R., Gómez, J., y Jurado, V., (2016) *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (2012) Portaria No. 251: *Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília. Brasil

Mello, J., Andrade, B., Melchiori, C., y Rodrigues de Oliveria, Y. (2014) A Inclusão Produtiva Rural do Brasil sem Miséria: Estrategia e Primeiros Resultados. En Campelo, T.; Falcão, T. y Vieira da Costa, P., *O Brasil sem Miséria* (pp. 323-345). Brasilia: Ministerio del Desarrollo Social. Brasilia.

Moore, C. (2008) Assessing Honduras' CCT Programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: expected and unexpected realities. *Country Study*, núm. 15. Brasilia: International Poverty Centre.

Pereira Guimaraes Leite, P., George, T., Sun, C., Jones, T., y Lindert, K. (2017). Social registries for social assistance and beyond: a guidance note and assessment tool. *Social protection and labor discussion paper;* núm. 1704. Washington, D.C.: World Bank. Recuperado de: http://documents.worldbank.org/curated/en/698441502095248081/Social-registries-for-social-assistance-and-beyond-a-guidance-note-and-assessment-tool

Presidencia de la República. (2014) *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social*. 5 de septiembre de 2014.

_____ (1997) *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.* 8 de agosto de 1997.

Remy, M., Escobal. J., Ponce, C. y Paz, C. (2016). Sistematización de los Procesos de Programación y Asignación de Recursos a la Población Beneficiada por El Proyecto Haku Wiñay: ¿Puede FONCODES Convertierse en un Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Rurales más Pobres? En Escobal J. Y Ponce, C., *Combinando Protección Social con Generación de Oportunidades Económicas – Una Evaluación de los Avances del Programa Haku Wiñay*. Grade, (pp. 67- 114). Lima, Perú.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2002). *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social publicado el 8 de agosto de 1997*.

Soares, S., y Sátyro, N. (2009). O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão, núm. 1424*. Brasilia: Ipea.

Spectron Desarrollo (2018) *De la Mano con Prospera – Resultados de la Evaluación Cualitativa*. Mimeo.

Sposati, A. (2010) Bolsa Família: um programa com futuro(s), en Castro, J.A.; Modesto, L., *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios*, vol. 2, capítulo 12, pp. 273-305. Brasília: Ipea.

Teruel, G., Morales, R. y Peters, M. (2018) *Proyecto De la Mano con Prospera – Evaluación de procesos del piloto*. Mimeo.

Veras, F. (2012) Bolsa Familia y Oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa. En M. González de la Rocha y A. Escobar, *Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad*, México: Publicaciones de la Casa Chata-CIESAS.

Veras, F., y Britto, T. (2008). Encarando las Limitaciones en la Capacidad para Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica: Los Casos de El Salvador y Paraguay. *International Policy Centre for Inclusive Growth,* Working Paper núm.38

Yaschine, I. (2015) *¿Oportunidades? Política Social y Movilidad Intergeneracional en México*. México: COLMEX-UNAM.

Yaschine, I., y Dávila, L., (2008) Why, When and How should beneficiaries leave a CCT Programme. *Poverty in Focus*, núm. 15. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth

Yaschine, I., y Orozco, M. (2010). The Evolving Anti-Poverty Agenda in Mexico: The Political Economy of Progresa and Oportunidades, en Adato, M. y Hoddinnott, J., *Conditional Cash Transfers in Latin America*, (pp.55-77). Johns Hopkins University Press.

World Bank. (2018). *The State of Social Safety Nets 2018.* Recuperado de World Bank: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115

World Without Poverty (WWP). (sin fecha) *Incumplimiento de las Condicionalidades del Programa Bolsa Familia.* Recuperado el 21 de 06 de 2018 de: http://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/2-

CONDICIONALIDADE_DO_PROGRAMA_BOLSA_FAMILIA_DESCUMPRIMENTO-Espanhol.pdf