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

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

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.

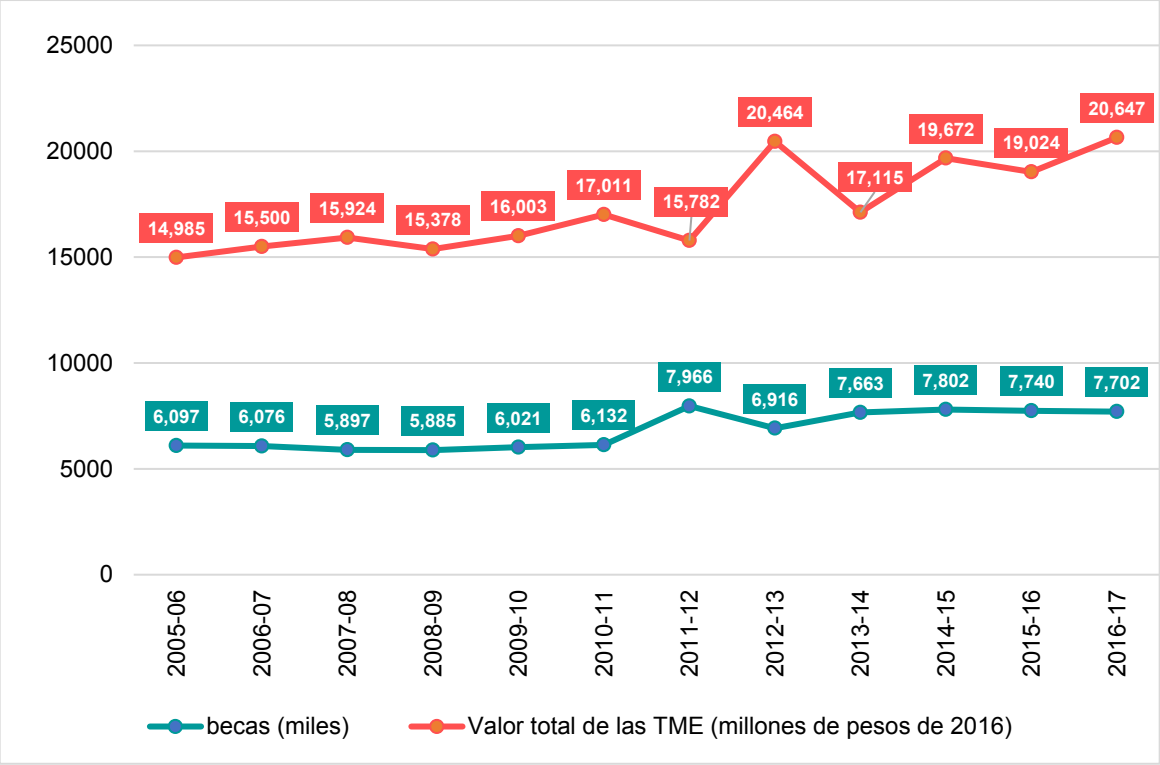
6) La pésima calidad de la educación que reciben los beneficiarios del POP es el más grave de sus defectos:

> 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.

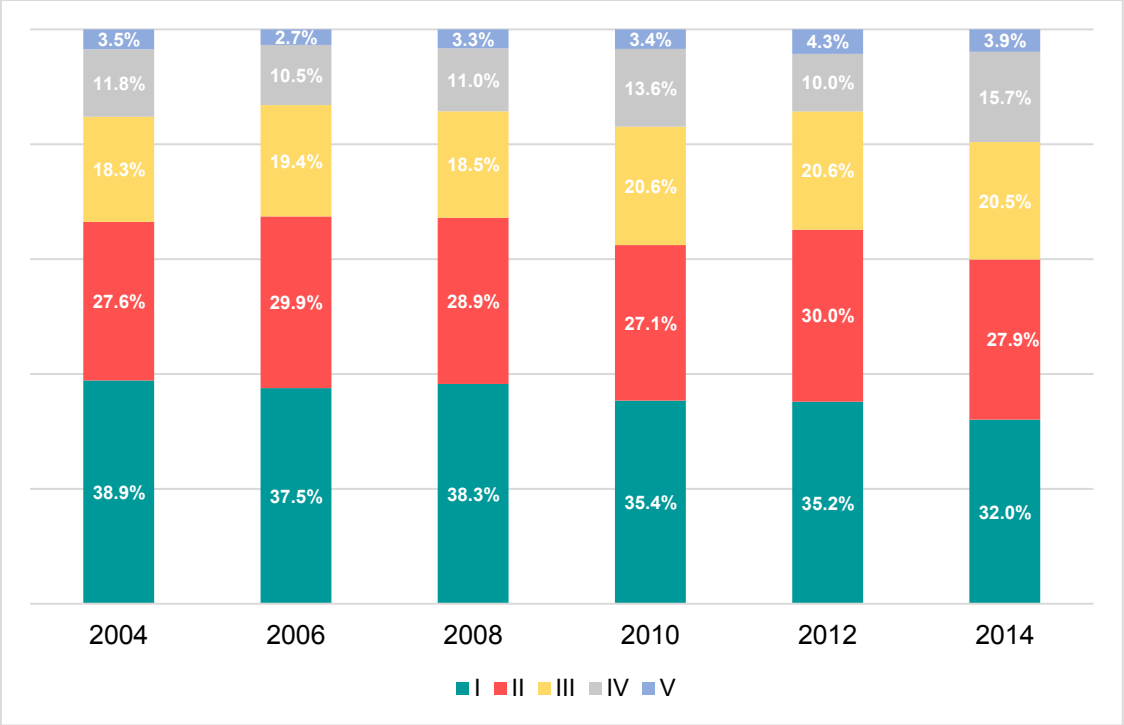
Cuadro 0-8. Índices de suficiencia, eficiencia y cobertura, POP, 2014

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*=*SE*= 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.

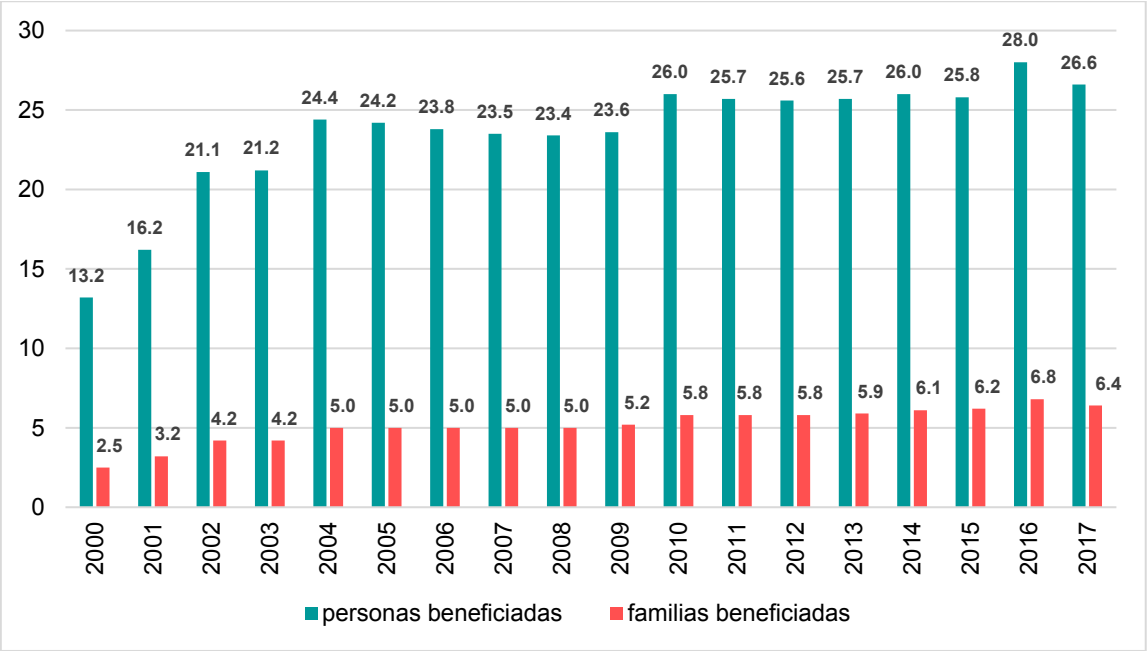
El razonamiento anterior nos permitió identificar distinguir que una parte de los errores de focalización son inherentes al diseño del POP (recertificaciones cada seis u ocho años, por ejemplo) y otra por puertas al clientelismo y (quizás) a la corrupción, que el propio diseño abre. Laura Dávila (2016) 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)

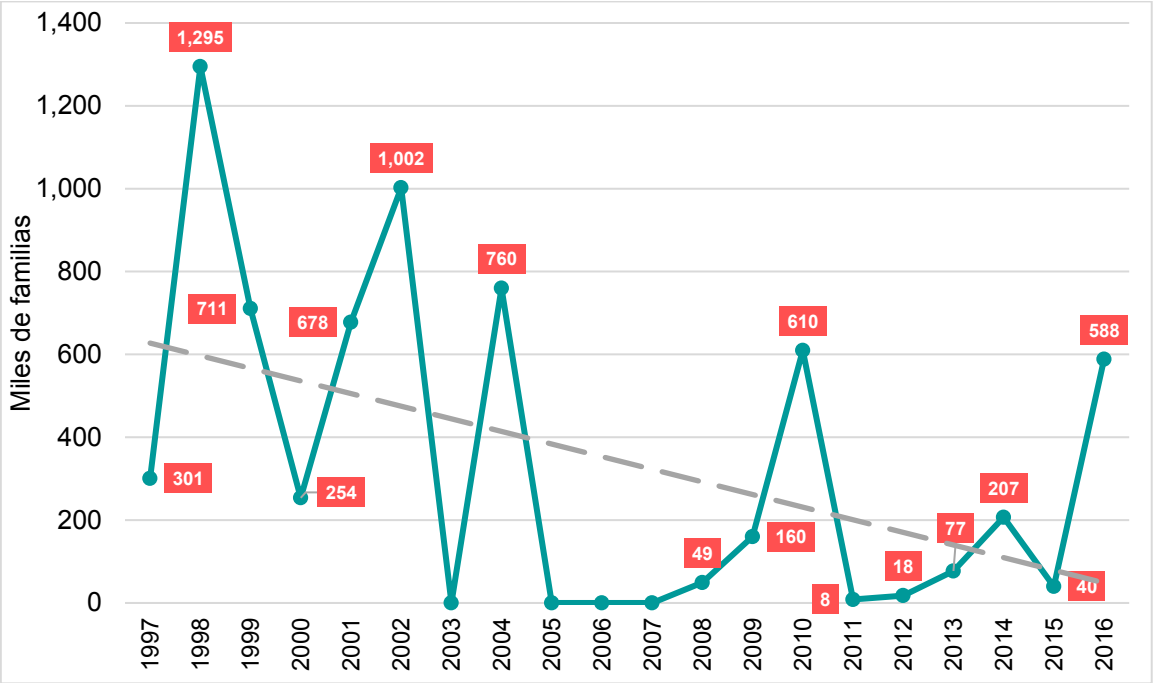
Hacia quién va dirigido ese agradecimiento puede ser influido por los gobiernos estatales y municipales de muchas maneras. Levy también aborda el impacto negativo del supuesto nulo papel de los gobiernos municipales y estatales en el POP:

> 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:

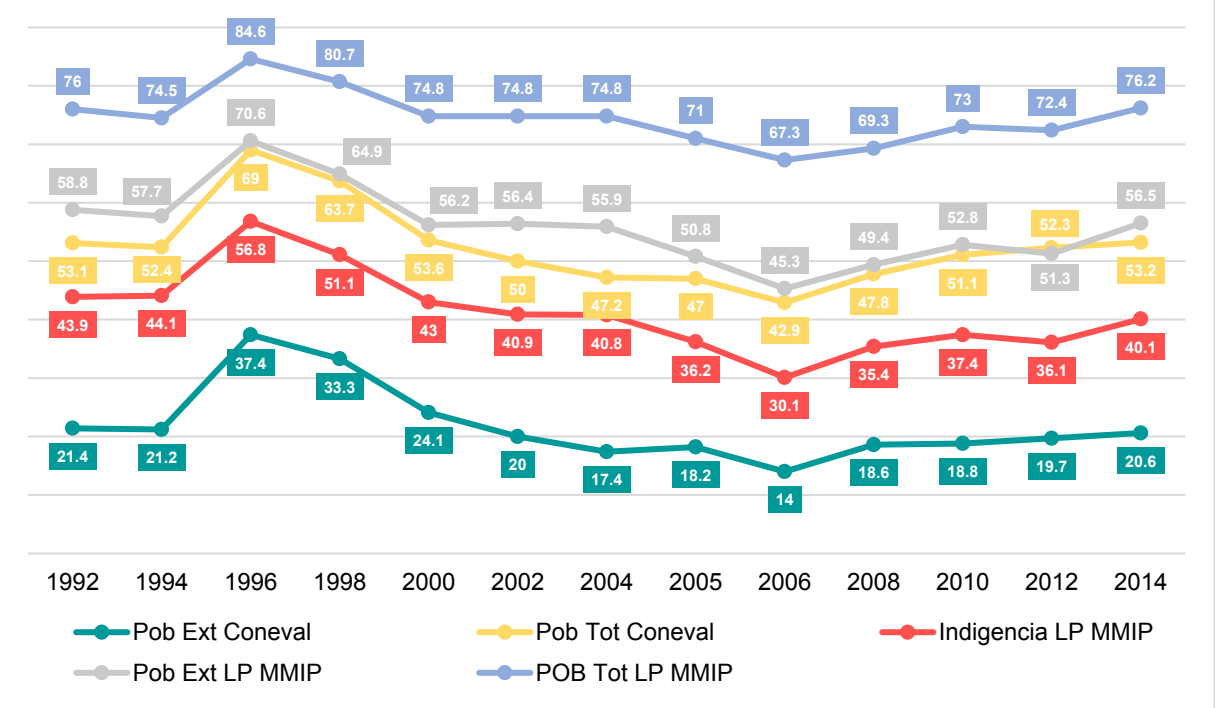
> En materia de inclusión productiva se busca el acceso de los beneficiarios del POP, a la oferta institucional de programas de fomento productivo y generación de ingreso […] En lo que respecta a la inclusión laboral se plantea que "mediante acuerdos de coordinación interinstitucional, el Programa fomentará 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.

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.