
LA POLÍTICA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO, 1997-2014

OCTAVO DIÁLOGO NACIONAL POR UN MÉXICO SOCIAL: EL DESARROLLO AHORA

PUED-UNAM

21 DE OCTUBRE DE 2015

ILIANA YASCHINE, PUED-UNAM

ilianaya@gmail.com

SARA OCHOA, FACULTAD DE ECONOMÍA-UNAM

saramol08@gmail.com

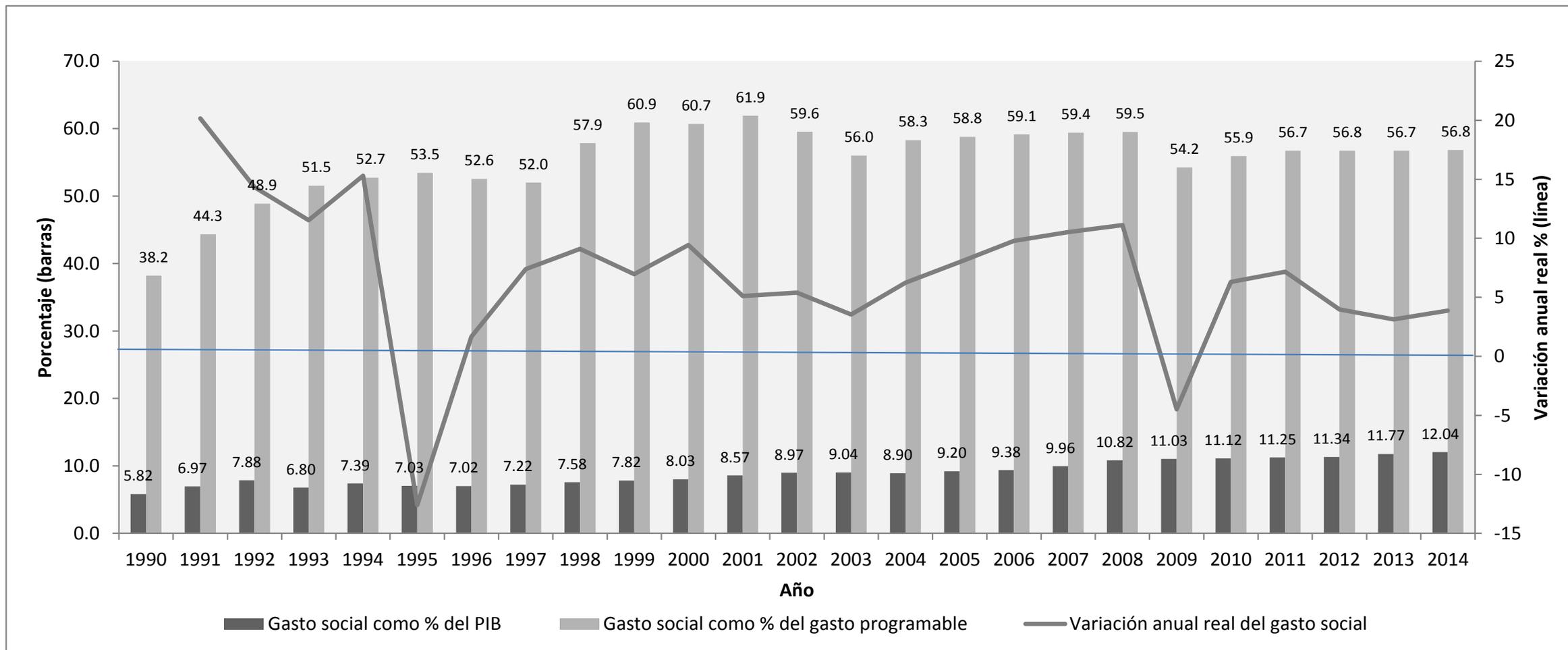
CONTENIDO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL Y DEL GASTO EN SUPERACIÓN DE LA POBREZA
- III. PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA
- IV. LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE
- V. AVANCES Y RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL FOCALIZADA

I. INTRODUCCIÓN

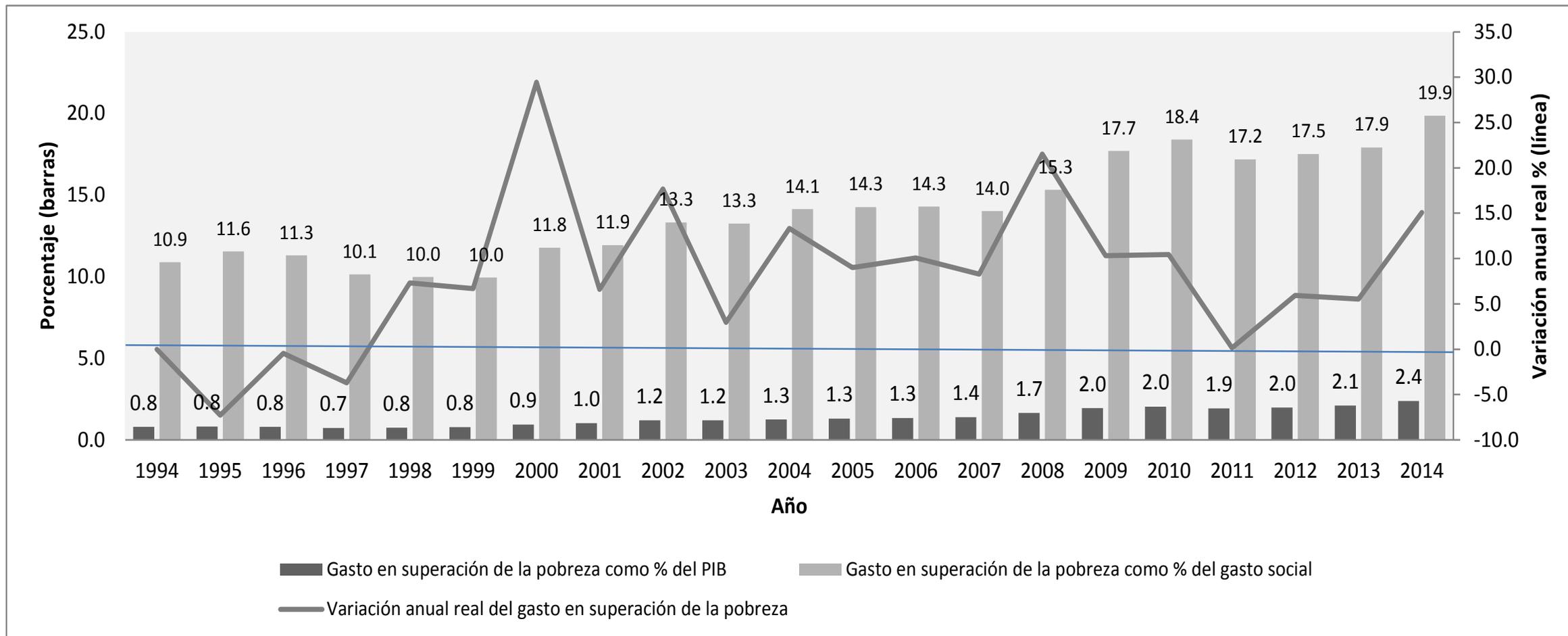
- Desde mediados de la década de los ochenta, hay un cambio en la concepción del modelo de desarrollo social y en el rol atribuido al Estado en la satisfacción de las necesidades sociales.
- Hay un aumento del gasto social, con mayor importancia de intervenciones focalizadas.
- La incidencia de la pobreza muestra un comportamiento estático desde los noventa.
- Esto lleva a un cuestionamiento de la efectividad de las políticas sociales, y del gasto público social ejercido para la reducción de la pobreza.

VARIACIÓN REAL ANUAL DEL GASTO SOCIAL, Y GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB Y DEL GASTO TOTAL PROGRAMABLE, 1990-2014



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

VARIACIÓN ANUAL REAL DEL GASTO EN SUPERACIÓN DE LA POBREZA, Y GASTO EN SUPERACIÓN DE LA POBREZA COMO PORCENTAJE DEL PIB Y DEL GASTO SOCIAL, 1994-2014

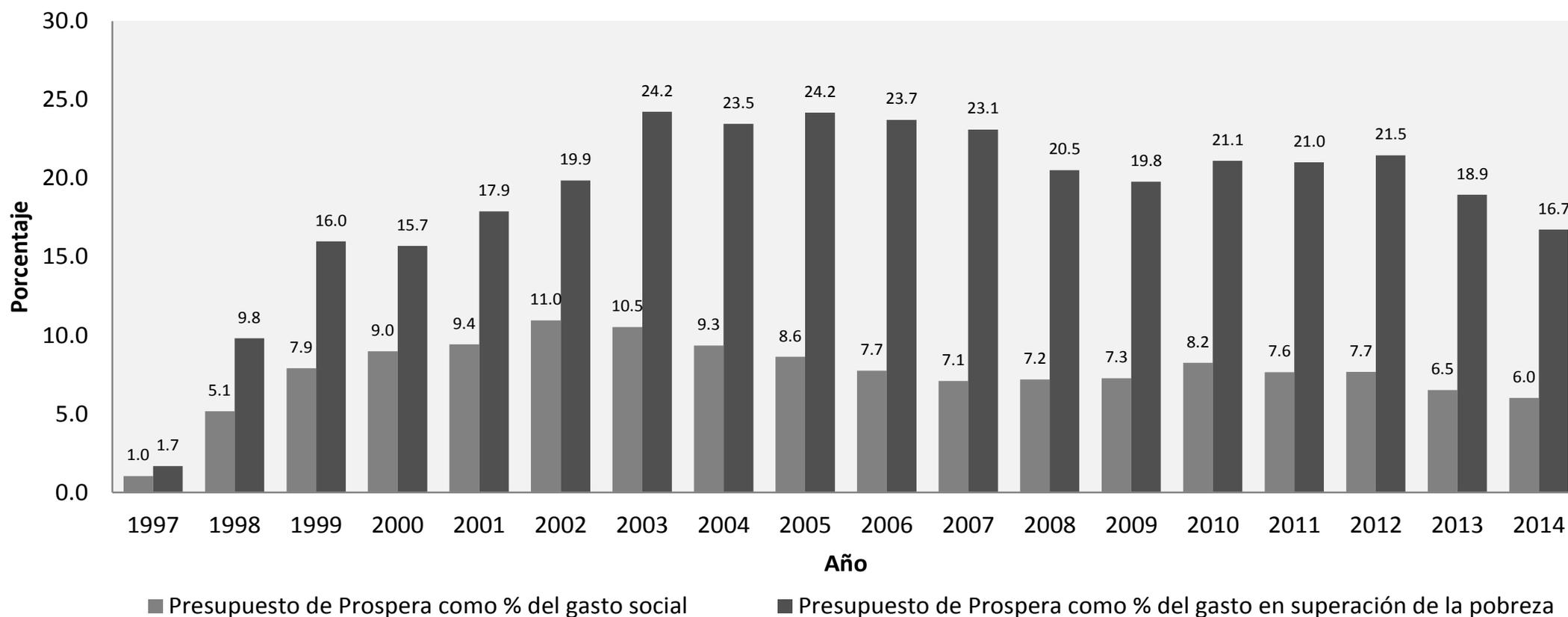


Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados (s/f), el INEGI (s/f a, s/f b), Presidencia de la República (2000, 2014a) y SHCP (2013, 2014).

III. PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA

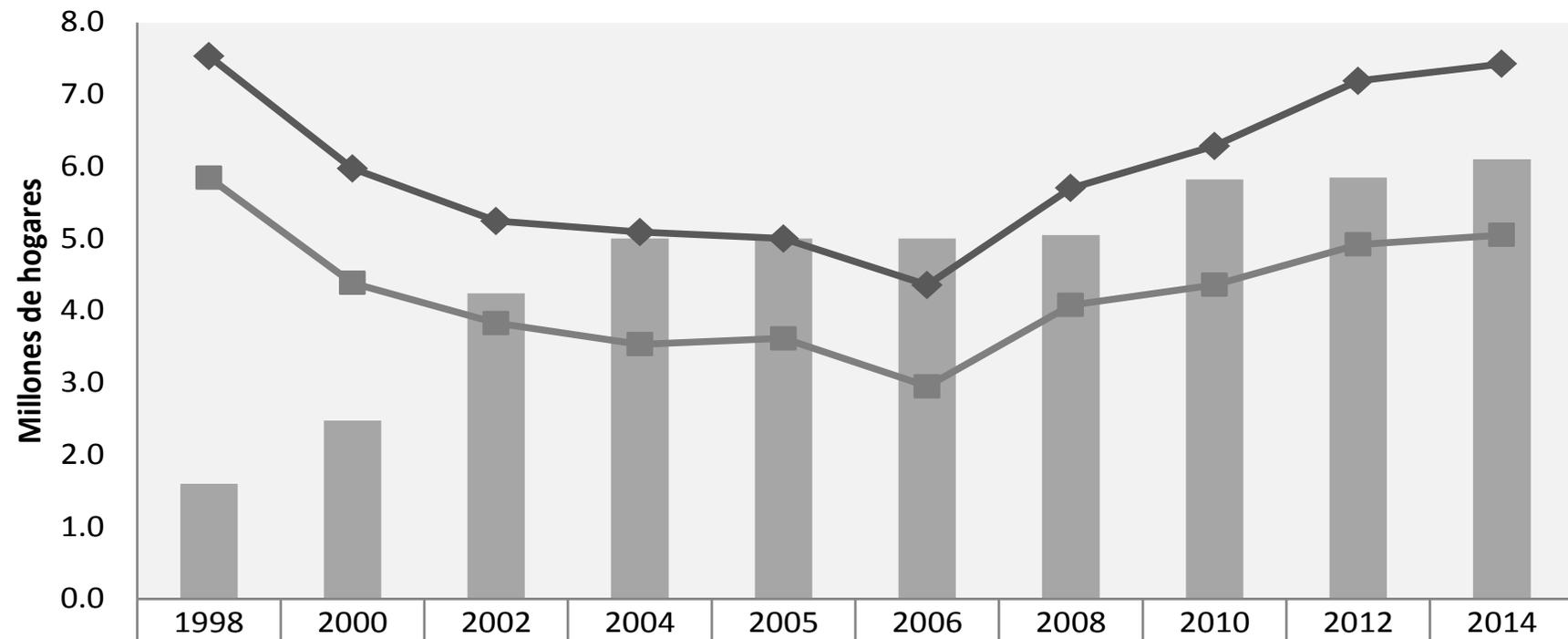
- Con su creación en 1997 se da un cambio en el enfoque detrás del diseño de las políticas dirigidas a la población en situación de pobreza.
 - Inicio de la entrega de **transferencias monetarias** a los hogares como intervención privilegiada de la política de superación de la pobreza en el país.
 - Uso de **transferencias monetarias condicionadas** como incentivo para el desarrollo del capital humano de las siguientes generaciones.
 - **Focalización** a hogares en condiciones de pobreza extrema mediante mecanismos estadísticos rigurosos.
 - Inclusión de un sistema de **monitoreo y evaluación de impacto**.
- La ampliación de su presupuesto y cobertura son indicadores de la importancia y el arraigo que ha tenido como parte de la política de superación de la pobreza del país.

PRESUPUESTO DE PROSPERA COMO PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL Y DEL GASTO EN SUPERACIÓN DE LA POBREZA, 1997-2014



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

COBERTURA DE PROSPERA E INCIDENCIA DE POBREZA ALIMENTARIA Y DE CAPACIDADES, 1998-2014



■ Familias beneficiarias de Oportunidades	1.6	2.5	4.2	5.0	5.0	5.0	5.0	5.8	5.8	6.1
■ Familias en pobreza alimentaria	5.8	4.4	3.8	3.5	3.6	2.9	4.1	4.4	4.9	5.1
◆ Familias en pobreza de capacidades	7.5	6.0	5.2	5.1	5.0	4.4	5.7	6.3	7.2	7.4

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

III. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA

- Focalización adecuada.
- Impactos favorables sobre indicadores de consumo, educación, salud y nutrición, inversión productiva, trabajo, ingreso, relaciones intrafamiliares, de género y comunitarias, etc.
- Efecto sobre reducción de la intensidad y la desigualdad de la pobreza en 2002, 2004 y 2005. Su efecto sobre la incidencia de la pobreza fue muy bajo.
- Sin embargo, los impactos sobre capital humano son más bien modestos: reducido impacto en escolaridad, desarrollo cognitivo de los niños y ausencia de impacto en su aprendizaje escolar.
- Deficiencia en la calidad de los servicios de educación y salud que reciben los beneficiarios.
- Ausencia de impacto sobre la calidad del trabajo, el estatus ocupacional de los jóvenes, y la movilidad ocupacional intergeneracional.

- Menores en la población urbana.
- Menos optimistas en mediano y largo plazo.

III. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA

- Estos resultados permiten poner en duda la capacidad de las acciones del programa para conducir a sus beneficiarios de las nuevas generaciones a una vida sin pobreza.
- Existen razones que son **responsabilidad del programa** y otras que se ubican en **otros ámbitos de acción pública**.
 - Reducida magnitud de los impactos en el capital humano, y deficiencias en la calidad de los servicios educativos y de salud prestados a los beneficiarios.
 - Un solo programa no puede lograr la ruptura de la transmisión de la pobreza; se requieren acciones conjuntas en el marco de las políticas económica y social.
 - El bajo crecimiento económico que el país ha experimentado en las últimas décadas explica: insuficiente incremento de la demanda de trabajo y la precariedad de los mercados laborales.

III. CAMBIOS EN PROSPERA

Diseño

- Septiembre de 2014: modificaciones al programa.
- Diseño básico del programa se mantiene.
- Acciones adicionales en el **componente educativo**: acceso a becas para el nivel superior.
- Ejes de **inclusión laboral, inclusión productiva e inclusión financiera**:
 - Vínculo entre los jóvenes de Prospera que terminan su trayectoria educativa y el Servicio Nacional de Empleo.
 - Acceso prioritario a 15 programas productivos ya existentes.
 - Acceso a servicios financieros.

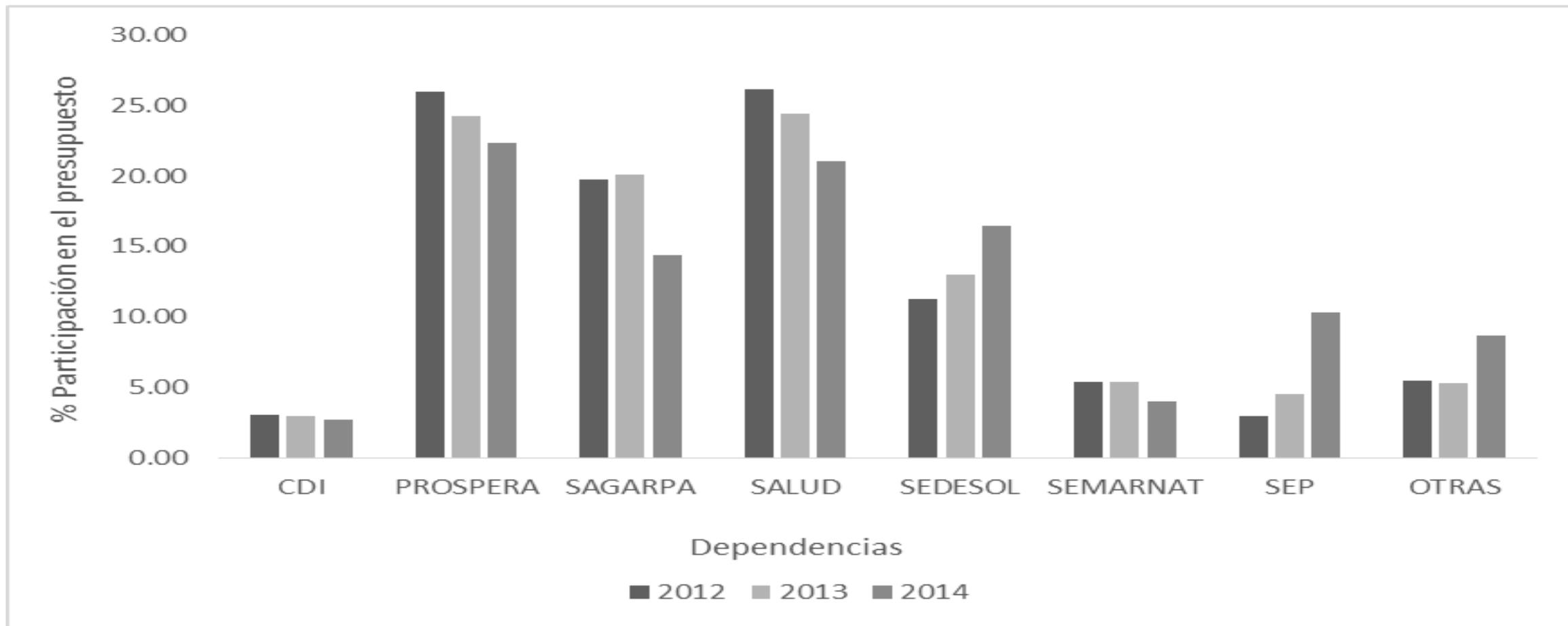
Limitaciones

- Iniciativas recaen en la vinculación con programas existentes de otras dependencias federales: se requiere la coordinación y la armonización de procedimientos operativos.
- Debe considerarse la calidad de la educación, de la capacitación para el trabajo y de los empleos a los que tienen acceso.
- Limitaciones de los programas en cuanto a su presupuesto, cobertura y heterogeneidad de la población atendida.
- La política de superación de la pobreza debe articularse con el desarrollo económico local y regional para generar un ambiente propicio para la inversión y la demanda de trabajo.

IV. LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

- **Inicio:** Enero 2013: Decreto de creación de SINHAMBRE. Abril 2014: PNMSH.
- **Objetivos:**
 - 1) **Cero hambre** a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
 - 2) **Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica** y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
 - 3) **Aumentar la producción de alimentos** y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
 - 4) **Minimizar las pérdidas post-cosecha** y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
 - 5) **Promover el desarrollo económico y el empleo** de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
 - 6) **Promover la participación comunitaria** para la erradicación del hambre.
- **Población objetivo (PO):** Población en pobreza extrema y carencia alimentaria (7.01 millones en 2012): 25% de carencia alimentaria, 60% de pobreza extrema.
- **Modelo de intervención**
 - Concurrencia territorial de **programas sociales existentes** con focalización de acciones a la PO (66 en Decreto, 55 según PNMSH)
 - Coordinación interinstitucional e intergubernamental (SINHAMBRE)
 - Participación social
 - Modelo rural y urbano
 - M&E desde su inicio
- **Cobertura**
 - **Primera etapa (2013):** 400 municipios (51.6% de su PO)
 - **Segunda etapa (2014):** 1,012 municipios (78.5% de su PO)
 - **Tercera etapa (antes 2015):** todos los municipios

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS PROGRAMAS PARTICIPANTES EN LA CRUZADA POR DEPENDENCIAS SELECCIONADAS, 2012-2014



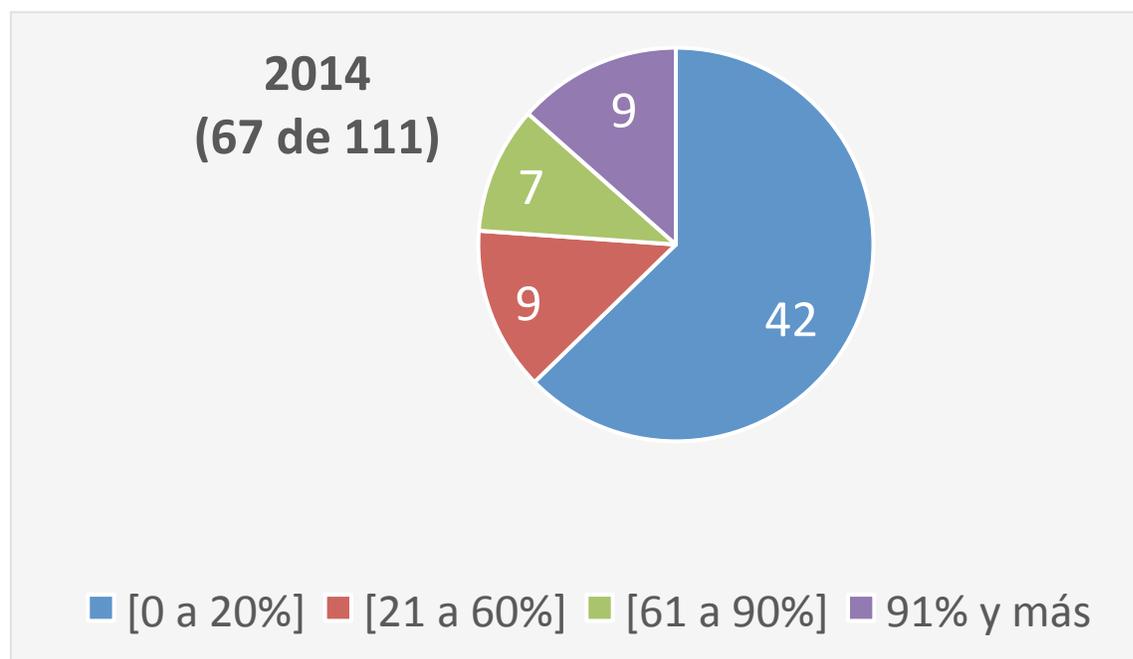
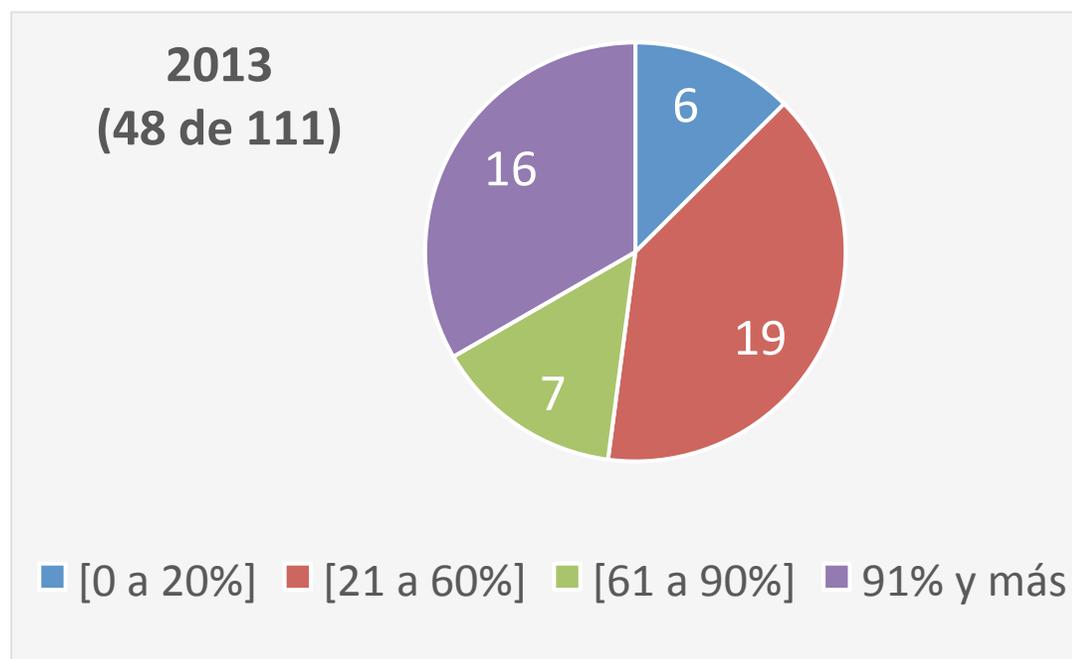
Fuente: Dávila, Gutiérrez, Ochoa y Yaschine (2014).

IV. EVALUACIONES DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Avances	Retos
Enfoque de derechos	Sólo incluye un subconjunto de población con carencia alimentaria y en pobreza extrema.
Enfoque integral de la problemática	<ul style="list-style-type: none"> • Centrado en combate a la pobreza y menor atención a la seguridad alimentaria. • El objetivo I concentra la mitad de las actividades de la estrategia (50 de 111). • Avanzar en intervenciones para el ingreso de los pequeños productores rurales, programas productivos y merma post-cosecha. • Mejorar justificación de programas participantes. Operan con fortalezas y debilidades previas. • Dificultad para llegar a comunidades más alejadas y de mayor marginación. • Menor avance en el modelo de atención urbano.
Creación de andamiaje institucional	La operación recae en figuras clave; esfuerzos recaen a nivel federal. Fortalecer algunas instancias.
Creación de comités comunitarios	Asegurar su funcionamiento regular y que sus resoluciones sean tomadas en cuenta.
Reorientación a municipios Cruzada	Asegurar un proceso institucionalizado y no dependiente de la voluntad política.
Avances en reducción de carencias sociales y pobreza.	Necesidad de revisar los alcances de los resultados y su posible generalización.

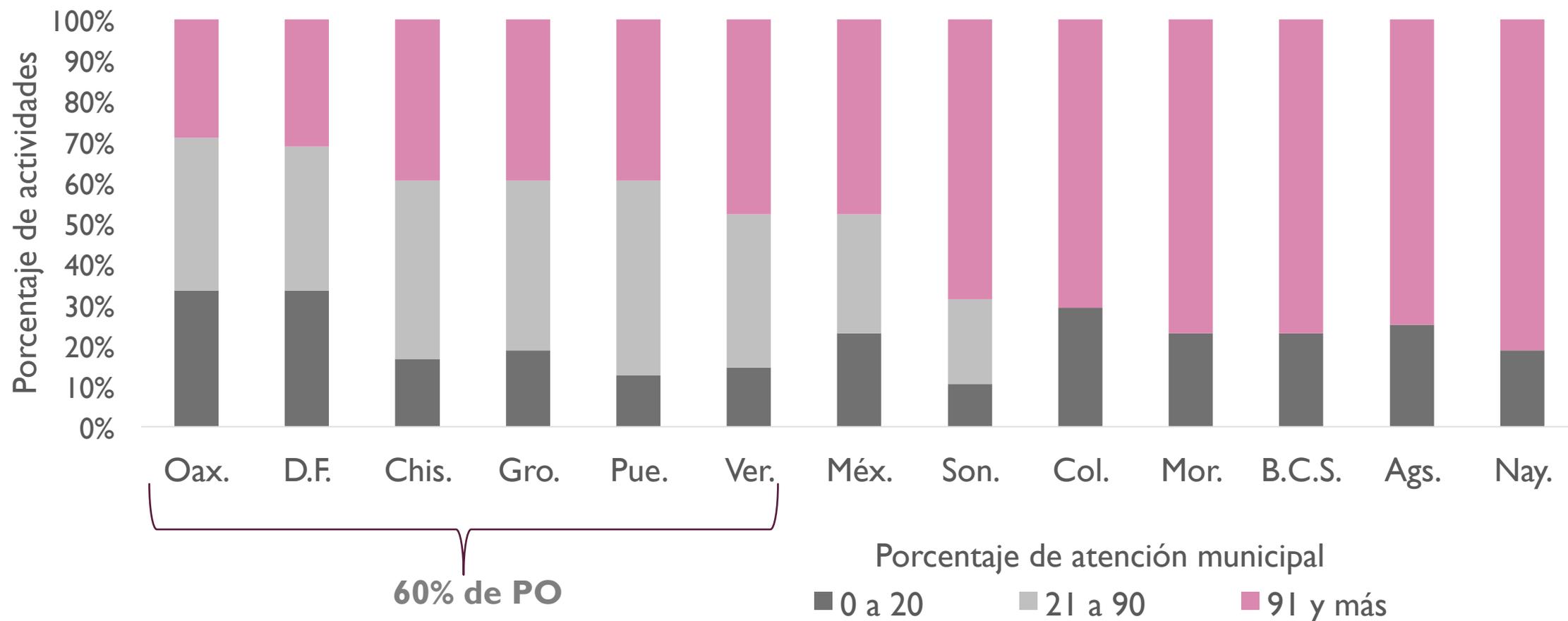
NÚMERO DE ACTIVIDADES POR PORCENTAJE DE MUNICIPIOS ATENDIDOS POR LA CRUZADA Y POR AÑO DE OPERACIÓN

Sería de esperar que cada una de las actividades tuviera presencia en cada uno de los municipios participantes.



- Apunta a que la Cruzada todavía no lograba operar como una estrategia integral, con la atención simultánea de los diversos programas sociales en cada uno de los municipios.

PORCENTAJE DE ACTIVIDADES POR RANGOS DE PORCENTAJE DE ATENCIÓN MUNICIPAL DE LA CRUZADA, ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS, 2013



V. AVANCES Y RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL FOCALIZADA

- ¿Qué aporte pueden tener los programas focalizados a la reducción de la pobreza?
- Los programas de transferencias de ingreso sí han tenido un efecto sobre la pobreza de ingresos y , en su ausencia, la proporción de hogares pobres hubiera sido mayor (1992 y 2012) (Cortés, 2014).
- Cuatro factores que afectan la variación de la pobreza:
 - **Transferencias de programas sociales** han actuado para frenar el crecimiento de la pobreza.
 - Ausencia de cambios importantes en la **desigualdad del ingreso** ha reducido la posibilidad de que este factor modifique la pobreza.
 - Magro **crecimiento económico** ha generado una falta de ingresos de los hogares.
 - La **escalada de precios** ha ejercido la mayor presión detrás del crecimiento de la pobreza.

V. AVANCES Y RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL FOCALIZADA

- Intervenciones focalizadas han llenado vacíos del régimen de bienestar, aunque son acciones de menor calidad que no garantizan necesariamente un piso mínimo de bienestar.
- Las intervenciones focalizadas pueden ser una parte de la política social si se articulan adecuadamente (evitando dispersión y duplicidades) y se asegura su eficacia. No obstante, no pueden ser considerados como el único, ni el más importante, instrumento de política social.
- Es necesaria una política social que garantice el ejercicio universal del conjunto de derechos sociales.
- Para ser exitosa, la política de superación de la pobreza debe ser parte de un modelo de desarrollo incluyente, que favorezca el crecimiento económico y la generación de empleos dignos para toda la población.

GRACIAS