

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas  
Maestría en Administración Pública



*“El Programa Oportunidades en México y Baja California:  
impacto y focalización a escala urbano/rural, 2008-2012”*

**Estudio de Caso**

*Que para obtener el grado de*  
**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Presenta**

Maricela Santiago Sánchez

**Director de tesis**

Dr. Manuel Zavaleta Suárez

# INDICE

RESUMEN .....	6
ABSTRACT.....	6
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	9
1.2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO. ....	10
1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN. ....	10
1.4. OBJETIVOS. ....	11
1.5. HIPÓTESIS. ....	11
<b>II. POLITICA PÚBLICA, POLITICA SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA.....</b>	<b>11</b>
2.1. POLÍTICA SOCIAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO. ....	13
<b>III. EL CONCEPTO Y MEDICIÓN DE LA POBREZA.....</b>	<b>17</b>
3.1. CONCEPTO DE POBREZA.....	17
<i>Cuadro 1. Tipos de pobreza en México.....</i>	<i>19</i>
<i>Cuadro 2. Análisis comparativo de algunas definiciones de pobreza.....</i>	<i>19</i>
3.2. MEDICIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES. ....	21
3.3. MEDICIÓN OFICIAL DE LA POBREZA EN NUESTRO PAÍS. ....	22
3.3.1 Antecedentes.....	22
3.3.2. METODOLOGÍA DE MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA SEGÚN CONEVAL.....	24
<i>Cuadro 3. Tipología de Pobreza Basada en el Índice de Pobreza Multidimensional de México. ....</i>	<i>25</i>
<i>Cuadro 4. Pobreza de acuerdo a los Ingresos 2008 y 2012. ....</i>	<i>27</i>
<b>IV. PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES.....</b>	<b>28</b>
4.1. COMPONENTES DEL PROGRAMA. ....	30
4.2. MODELO DE FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES. ....	33
4.2.1. <i>Los Errores de Focalización.</i> .....	35
4.3. EVALUACIONES Y ESTUDIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.....	36
<b>V. METODOLOGÍA Y DATOS UTILIZADOS EN EL ESTUDIO.....</b>	<b>38</b>
<b>VI. LÍNEAS DE POBREZA, INCIDENCIA POR TIPO DE POBREZA E IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.....</b>	<b>43</b>
<i>Cuadro 5. México. Líneas de Pobreza1 mensual per cápita, 2008, 2010 y 2012. ....</i>	<i>44</i>
6.1. POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO E IMPACTO DEL PROGRAMA EN EL MEDIO URBANO 2008-2010.....	45
6.1.1. <i>Pobreza Alimentaria.</i> .....	45
<i>Cuadro 6. Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio urbano, 2008-2010.....</i>	<i>46</i>
6.1.2. <i>Pobreza de Capacidades.</i> .....	46
<i>Cuadro 7. Índices de pobreza capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2008-2010.....</i>	<i>47</i>
6.1.3. <i>Pobreza de Patrimonio.</i> .....	47
<i>Cuadro 8. Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2008-2010. ....</i>	<i>48</i>
6.2. POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO E IMPACTO DEL PROGRAMA EN EL MEDIO URBANO 2010-2012.....	48
6.2.1. <i>Pobreza Alimentaria.</i> .....	49
<i>Cuadro 6a. Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio urbano, 2010-2012.....</i>	<i>49</i>
6.2.2. <i>Pobreza de Capacidades.</i> .....	50

<b>Cuadro 7a. Índices de pobreza capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2010-2012.</b> .....	50
<b>6.2.3. Pobreza de Patrimonio.</b> .....	51
<b>Cuadro 8a. Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2010-2012.</b> .....	51
6.3. POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO E IMPACTO DEL PROGRAMA EN EL MEDIO RURAL 2008-2010. ....	52
<b>6.3.1. Pobreza Alimentaria.</b> .....	52
<b>Cuadro 6b. Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio rural, 2008-2010.</b> .....	53
<b>6.3.2. Pobreza de Capacidades.</b> .....	53
<b>Cuadro 7b. Índices de pobreza de capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2008-2010.</b> .....	54
<b>6.3.3. Pobreza de Patrimonio.</b> .....	54
<b>Cuadro 8b. Índices de pobreza de patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2008-2010.</b> .....	55
6.4. POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y DE PATRIMONIO E IMPACTO DEL PROGRAMA EN EL MEDIO RURAL 2010-2012. ....	55
<b>6.4.1. Pobreza alimentaria.</b> .....	55
<b>Cuadro 6c. Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio rural, 2010-2012.</b> .....	56
<b>6.4.2. Pobreza de capacidades</b> .....	56
<b>Cuadro 7c. Índices de pobreza de capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2010-2012.</b> .....	57
<b>6.4.3. Pobreza de patrimonio.</b> .....	57
<b>Cuadro 8c. Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2010-2012.</b> .....	58
6.5. ANÁLISIS COMPARATIVO PARA LA ZONA RURAL Y URBANA.....	58
<b>6.5.1. Zona Rural</b> .....	58
<b>6.5.2. Zona Urbana.</b> .....	60
VII. LOS ERRORES DE FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS Y EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ....	60
7.1 HOGARES BENEFICIARIOS Y ERRORES DE FOCALIZACIÓN EN EL MEDIO URBANO DE MÉXICO. ....	61
<b>Cuadro 9. México. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios, medio urbano del Programa Oportunidades, 2008-2010 y 2012.</b> .....	62
<b>Cuadro 9a. México. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona urbana 2008-2010 y 2012.</b> .....	64
<b>Cuadro 9b. Estado de Baja California. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios del Programa Oportunidades medio urbano, 2008-2010 y 2012.</b> .....	65
<b>Cuadro 9c. Baja California. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona urbana 2008-2010 y 2012.</b> .....	66
<b>Cuadro 10. México. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios, medio rural del Programa Oportunidades, 2008-2010 y 2012.</b> .....	67
<b>Cuadro 10a. México. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en el medio rural 2008-2010 y 2012.</b> .....	68
<b>Cuadro 10b. Estado de Baja California. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios del Programa Oportunidades en la zona rural, 2008-2010 y 2012.</b> .....	70
<b>Cuadro 10c. Baja California. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona rural 2008-2010 y 2012.</b> .....	71
<b>CONCLUSIONES.</b> .....	<b>71</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.</b> .....	<b>73</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

Un profundo agradecimiento a mi familia, por el apoyo incondicional, en especial a mi esposo por ser inspiración y motivación para lograr mis metas.

Mi gratitud para mi Universidad lugar donde me formé profesionalmente.

Mi agradecimiento sincero a mi director de tesis Dr. Manuel Zavaleta, así como los docentes quienes con su apoyo y enseñanzas contribuyeron para la base de mi vida profesional.

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Tipos de pobreza en México.....	19
<b>Cuadro 2.</b> Análisis comparativo de algunas definiciones de pobreza.....	19
<b>Cuadro 3.</b> Tipología de Pobreza Basada en el Índice de Pobreza Multidimensional de México.....	25
<b>Cuadro 4.</b> Pobreza de acuerdo a los Ingresos 2008 y 2012.....	27
<b>Cuadro 5.</b> México. Líneas de Pobreza1 mensual per cápita, 2008, 2010 y 2012.....	44
<b>Cuadro 6.</b> Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio urbano, 2008-2010.....	46
<b>Cuadro 7.</b> Índices de pobreza capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2008-2010.....	47
<b>Cuadro 8.</b> Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2008-2010.....	48
<b>Cuadro 6a.</b> Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio urbano, 2010-2012.....	49
<b>Cuadro 7a.</b> Índices de pobreza capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2010-2012.....	50
<b>Cuadro 8a.</b> Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2010-2012.....	51
<b>Cuadro 6b.</b> Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio rural, 2008-2010.....	53
<b>Cuadro 7b.</b> Índices de pobreza de capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2008-2010.....	54
<b>Cuadro 8b.</b> Índices de pobreza de patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2008-2010.....	55
<b>Cuadro 6c.</b> Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio rural, 2010-2012.....	56
<b>Cuadro 7c.</b> Índices de pobreza de capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2010-2012.....	57
<b>Cuadro 8c.</b> Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2010-2012.....	58
<b>Cuadro 9.</b> México. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios, medio urbano del Programa Oportunidades, 2008-2010 y 2012.....	62
<b>Cuadro 9a.</b> México. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona urbana 2008-2010 y 2012.....	64
<b>Cuadro 9b.</b> Estado de Baja California. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios del Programa Oportunidades medio urbano, 2008-2010 y 2012.....	65
<b>Cuadro 9c.</b> Baja California. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades ..... en la zona urbana 2008-2010 y 2012.....	66
<b>Cuadro 10.</b> México. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios, medio rural del Programa Oportunidades, 2008-2010 y 2012.....	67
<b>Cuadro 10a.</b> México. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en el medio rural 2008-2010 y 2012.....	68
<b>Cuadro 10b.</b> Estado de Baja California. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios del Programa Oportunidades en la zona rural, 2008-2010 y 2012.....	70
<b>Cuadro 10c.</b> Baja California. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona rural 2008-2010 y 2012.....	71

## RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo hacer un análisis de la incidencia de pobreza, el impacto y la focalización del programa Oportunidades en México y Baja California durante el periodo de 2008 -2012, para medir la pobreza se utilizó el enfoque monetario y el método de líneas de pobreza (LP) y los índices FGT (Sen, 1976; Foster, Greer y Thoerbecke, 1984); además, la Técnica de Microsimulación Estática (TMSE) para conocer el cambio en el ingreso de los hogares atribuido al programa (Bourguignon y Spadaro, 2006) para estimar el impacto que tienen las transferencias monetarias del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza en las zonas rurales y urbanas de México y el Estado de Baja California. Algunos de los resultados obtenidos se pueden concluir que durante la etapa de crisis 2008-2010 a nivel nacional en las zonas rurales no se observó una reducción de la pobreza. Mientras que en el Estados de Baja California durante este periodo no tuvo logros sobresalientes para mitigar la situación de pobreza de los hogares bajacalifornianos. Estos resultados demuestran y sitúan el mecanismo de focalización del programa oportunidades poco eficientes para la correcta asignación de los recursos, dejando excluidos a los más vulnerables.

**Palabras clave:** líneas de pobreza, pobreza urbana, pobreza rural, desigualdad, focalización, microsimulación estática, México.

## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the incidence of poverty, the impact and targeting of the Oportunidades program in Mexico and Baja California during the period 2008 -2012. To measure poverty, the monetary approach, and the method of lines. poverty (LP) and FGT indices (Sen, 1976; Foster, Greer and Thoerbecke, 1984); In addition, the Static Microsimulation Technique (TMSE) to know the change in household income attributed to the program (Bourguignon and Spadaro, 2006) to estimate the impact that the monetary transfers of the Oportunidades program have on the reduction of poverty in the rural and urban areas of Mexico and the State of Baja California. Some of the results obtained can be concluded that during the 2008-2010 crisis stage at the national level in rural areas, poverty reduction was not achieved. While in the States of Baja California during this period there were no outstanding achievements to alleviate the poverty situation of Baja Californian households. These results demonstrate and place the program's targeting mechanism as inefficient opportunities for the correct allocation of resources, leaving the most vulnerable excluded.

**Keywords:** poverty lines, urban poverty, rural poverty, inequality, targeting, static microsimulation, Mexico.

## I. INTRODUCCIÓN.

En la actualidad la pobreza es uno de los problemas más complejos que se está viviendo a nivel internacional, el Banco mundial la define como un fenómeno multidimensional en donde se incluye la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas así como la falta de control sobre los recursos, carencia de educación y desarrollo de destrezas, deficiente de salud, desnutrición, falta de vivienda, acceso limitado al agua y a los servicios sanitarios, vulnerabilidad a los cambios bruscos, violencia y crimen, falta de libertad política y de expresión (Banco Mundial,1999: 2).

Sin embargo, para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se expresa como situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos y son variables en el tiempo y en los diferentes espacios nacionales (CEPAL, 2000a: 83).

De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial en 2008 alrededor de 1290 millones de personas vivían en situación de pobreza<sup>1</sup>, el equivalente al 22% de la población del mundo en desarrollo. Para América Latina, en el 2008 la tasa de pobreza fue de 33.5% de la población, lo que la pobreza extrema alcanzo el 12.9%, esto significa que 186 millones de personas están en situación de pobreza de las cuales 72 millones son personas en situación de pobreza extrema. En el 2012 la pobreza presento una leve disminución con una tasa de 28.1% de la cual el 11.3% corresponde a la pobreza extrema (CEPAL, 2014).

En el caso particular de México, en 2008 la pobreza fue de 44.4% y comparada al año 2010 que fue de 46.1% ésta se incrementó en 1.7%, la cual se logra contraer para el periodo 2012 en (45.5%) para el 2014 se vuelve a incrementar (46.2%) reflejando problemas estructurales en el impacto sostenido de la política contra la pobreza, asimismo cabe destacar que la

---

<sup>1</sup> El Banco Mundial considera que las personas que están en pobreza son aquellas que viven con menos de 2 dólares al día y en pobreza extrema quienes viven con menos de 1 dólar al día, en base al poder adquisitivo de 1990.

pobreza extrema durante el periodo de análisis 2008 a 2012 en sus primeros inicios representaba un 11% para 2008 y 11.3% para el 2010 y en años posteriores fue reflejando una reducción de (9.8%) a (9.5%), es decir de 11.5 millones de personas se redujo a 11.4 millones de mexicanos (CONEVAL, 2008, 2015).

En este sentido nuestro país vive una desigualdad estructural en donde solo unos cuantos son favorecidos debido a la mala distribución del ingreso, provocando así una enorme exclusión social. Siendo así una de las prioridades a nivel mundial dentro de los objetivos de la política social y económica.

Si partimos de la premisa de Boltvinik (2003) que considera a la pobreza como una carencia de lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas constatamos entonces que conocer el impacto y la magnitud de este problema es fundamental para el diseño de políticas que permitan la erradicación o en su caso la contenga. Tomando en cuenta su multidimensionalidad donde involucra aspectos muy importantes, por ejemplo: el bienestar económico y derechos sociales.

En acuerdo con esto, y dada a la magnitud y complejidad de este fenómeno, el 8 de agosto de 1997 en el sexenio de Ernesto Zedillo nace el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá), que tiene como prioridad otorgar apoyos en forma de transferencias monetarias a las familias que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Si bien, en un inicio solo tenía una cobertura en la zona rural donde su gran mayoría pertenecían a comunidades indígenas, posteriormente en marzo del 2002 se logra ampliar la cobertura hacia la zona urbana, cubriendo así los 32 estados destacando la parte sur como la mayormente beneficiada durante el periodo de 2000-2008. Al mismo tiempo fue denominado Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A partir de septiembre del 2014 se modifica el decreto de creación del Programa para dar paso a PROSPERA, que constituye una nueva fase de Oportunidades.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el 2008 Baja California fue considerada una de las tres entidades con menor índices de pobreza con (26.3%). Sin embargo, en el año 2012 el 30.2% de la población del estado se mantenía en condiciones de pobreza multidimensional, de las cuales 2.7% estaban en pobreza extrema. Esto significa que, una tercera parte de la población no dispone de ingresos suficientes para para cubrir sus necesidades básicas.

### **1.1. Planteamiento del problema y Justificación**

México es considerado un país de ingreso mediano alto con una población estimada según Banco Mundial de 128,455,567 habitantes, un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de 13,926 dólares (a precios actuales); y con un crecimiento de 3.2% en 2023 y con una proyección de crecimiento económico para el presente año de 1.8 por ciento según el Banco de México (BM) y una tasa de desempleo de 2.7% (durante el trimestre abril-junio de 2024) (Banco de México, INEGI, Banco Mundial, 2024).

El coeficiente de Gini (indicador que refleja mayor desigualdad en los ingresos laborales cuando su valor se acerca más a la unidad) el índice de Gini<sup>3</sup> en México fue de 43.5% en 2022 y en 2008 era de 50.8% en 2008, es decir que en 14 años solo disminuyo 7.3% en 14 años dichos resultados junto al crecimiento económico del país no permite reducir la desigualdad (Banco Mundial, 2024) ante un entorno internacional cada vez más complicado se corre el riesgo de que la pobreza aumente a tasas más aceleradas.

Estos datos colocan a México como uno de los países más desiguales por ingresos. A pesar de que forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Mundial del Comercio, la Organización de las Naciones Unidas y del acuerdo

---

<sup>3</sup> El Coeficiente de Gini es un indicador ampliamente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, y va de 0 a 1: cuanto más cercano es a 0, la distribución es menos desigual es decir es una sociedad en la que todos tienen los mismos ingresos y en la que, por tanto, no hay desigualdad; en el otro extremo de la escala, se utiliza un valor de 1 para representar a una sociedad en la que solo una persona tiene la totalidad de los ingresos y que, por tanto, representa la desigualdad máxima. Según Keeley, (2018), para entender los valores de Gini con mayor facilidad, también es posible representarlos como puntos Gini. Esto se hace de manera sencilla al multiplicar cada valor por 100, de modo que un coeficiente de Gini de 0.28 se convierte en 28 puntos Gini.

de Desarrollo del Milenio<sup>4</sup> en donde establece como su principal objetivo erradicar la pobreza extrema y el hambre, no ha sido así, el país lamentablemente se encuentra aún sumergida en el abismo de la pobreza.

Cabe mencionar que al hablar de pobreza a nivel nacional de acuerdo con datos del CONEVAL en el 2014 las entidades que presentaban menor índice de pobreza presentaron un aumento con respecto al año 2000, al mismo tiempo las entidades que presentaron mayor índice de pobreza disminuyeron la cantidad de personas en condiciones de pobreza.

El estado de Baja California, junto con Nuevo León, se ha caracterizado por tener los niveles más bajos de pobreza en el Norte de México (Bracamontes, *et al.* (2014)). Por ello el problema de investigación en este estudio consiste en identificar el impacto del programa oportunidades en el Estado de Baja California en comparación con el país en el marco de la crisis financiera global, así como cuantificar la eficiencia y eficacia en la asignación de recursos que el programa oportunidades asigna a los hogares de bajo ingreso.

## **1.2. Delimitación del objeto de estudio.**

La presente investigación pretende hacer un análisis de la incidencia de pobreza, el impacto y la focalización del programa Oportunidades en México y Baja California durante el periodo de 2008 -2012, así como identificar qué medidas han tenido un efecto positivo y cuáles deberían fortalecerse para que logren su objetivo.

## **1.3. Preguntas de Investigación.**

1.- ¿Cuáles han sido los efectos del programa Oportunidades durante el periodo 2008-2012 y de qué manera ha contribuido para la reducción de la pobreza en México y en Baja California?

---

<sup>4</sup> Llegando a su fin en el 2015, dando paso oficialmente a la transformadora Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Donde en septiembre fue adoptada por líderes mundiales en las Naciones Unidas. Cuyos objetivos se retoman del acuerdo de Desarrollo del Milenio.

2.- ¿Qué tan eficiente ha sido el mecanismo de focalización del Programa Oportunidades para disminuir la severidad de la pobreza en México y en Baja California?

#### **1.4. Objetivos.**

*Objetivo general:*

Analizar los alcances de la política pública para la erradicación de la pobreza en México y Baja California y cómo estas acciones han logrado disminuir los niveles de pobreza.

*Objetivos específicos:*

1. Medir el impacto del Programa Oportunidades en el combate a la pobreza.
2. Determinar la eficiencia del mecanismo de focalización del Programa Oportunidades y la manera en que contribuye para la disminución de la pobreza.

#### **1.5. Hipótesis.**

- ✓ El programa Oportunidades ha tenido un impacto positivo durante el periodo de 2008-2012 logrando disminuir los niveles de pobreza en México y en Baja California.
- ✓ La focalización del programa Oportunidades es un mecanismo muy eficiente para la reducción de la pobreza en México.

## **II. POLITICA PÚBLICA, POLITICA SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA.**

Quien acuñó el término ciencias de política o *policysciences*, para denominar el estudio de las políticas fue Harold Laswell en el libro *ThePolicySciences* (Laswell y Lerner, 1951). Considero que desde las ciencias sociales se desarrollan métodos para resolver problemas sociales y el objetivo era producir conocimiento científico que contribuyera a mejorar la calidad de vida y corregir los defectos del gobierno democrático

La definición de política pública ha venido cambiando a través de los años, desde su forma tradicional como de quehacer y/o ejercicio gubernamental. A esto le podemos sumar que las políticas públicas pueden implicar la multidisciplinariedad para obtener un mejor resultado

tanto en su elaboración, como en su implementación y seguimiento sin olvidar la importancia de la evaluación de éstas.

De esta forma podemos considerar que las políticas públicas son todas las acciones implementadas por un gobierno e incluye aquellas decisiones en donde una autoridad decide no actuar y donde la implementación de una acción es fruto de un proceso consciente y su éxito o fracaso, depende del proceso de razonamiento del que se origina.

Según Aguilar (2006), la política pública es un comportamiento propositivo, preparado (planeado) que se ejecuta con el objetivo de satisfacer necesidades sociales y alcanzar las metas establecidas a través de ciertos medios (orientados a la resolución de problemas públicos) que involucra un conjunto de decisiones y de operadores. Para Aguilar éstas son un instrumento muy importante que permite dar respuesta de manera eficiente a necesidades de la sociedad, mediante el diálogo y el compromiso del gobierno ante la sociedad.

La evaluación de proyectos y programas públicos no es algo nuevo y se enmarca dentro de la agenda de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones. Este movimiento propone un cambio de paradigma dentro de la administración pública, cuyas manifestaciones específicas varían de país a país, pero sus bases filosóficas y conceptuales tienen características comunes, (Ospina, 1999).

Por ello, la creciente capacidad de las instituciones públicas representa uno de los objetivos esenciales para asegurar el éxito de los procesos de modernización de una nación y a su vez es un pre-requisito para crear las condiciones idóneas para fortalecer y profundizar la democracia, (Ospina, 2000).

La difusión de la evaluación de las políticas públicas se inicia en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y luego se desarrolla en los Estados Unidos, en los años cincuenta con un objetivo y objetivo de conocimiento específico: conocer el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas y contribuir a la eficacia directiva de los gobiernos a partir del conocimiento, (Pineda, 2013).

En México desde la década de 1930 hasta la de 1970, la primera generación de políticas tenía como objetivo general atraer inversiones externas a determinadas zonas geográficas, mejorando para ello los factores de localización en la zona. A partir de la década de 1970 hasta mediados de la de 1990, el eje de las políticas cambió, privilegiando el objetivo de hacer crecer determinados sectores internos de los territorios, promoviendo la creación de nuevas empresas, incubadoras, parques tecnológicos, reformas institucionales.

Por su parte, las investigaciones sobre políticas públicas surgen en la segunda mitad de los años ochenta, motivados por encontrar respuestas (y no sólo criticar) a la deplorable y crítica situación nacional que se vivió a lo largo de esa década y que reflejó el agotamiento del modelo de desarrollo y sistema político del siglo XX. A su vez dio sus primeros pasos en sintonía con la política de ajuste que se estableció en esos años para ajustar o equilibrar el ingreso-gasto público, superar el déficit fiscal y la crisis hacendaria, y exigió eficiencia económica del gobierno en sus programas, servicios y entidades administrativas, (Pineda, 2013).

### **2.1. Política Social para el combate a la pobreza en México.**

Desde 1917, en México se ha considerado al Estado como principal motor que mueve las transformaciones sociales, en donde su legitimidad proviene de las diferentes acciones que intentan cubrir las necesidades básicas de la población como: alimentación, salud y vivienda. El incumplimiento, las pocas oportunidades, la enorme desigualdad, la exclusión y la pobreza han deslegitimizado al Estado provocando la desintegración social. Por lo tanto, está obligado a que estas deban de ir encaminadas hacia los menos favorecidos, esto por medio de sus dos principales funciones: “primero garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo de un nivel de satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas” y, segundo “no permanecer neutral ante las desigualdades sociales” (Bustelo e Isuani, 1992: 431). Tomando en cuenta cuatro grupos poblacional donde la política social le da la suma importancia (CONEVAL, 2011), i) los pobres multidimensionales; ii) las personas vulnerables por carencia social; iii) las personas vulnerables por ingreso; y iv) las personas que no tienen carencias sociales ni de ingreso.

A través de la historia, la política social ha sido estudiada desde diferentes ángulos y sometida a diferentes análisis en la búsqueda de su proceder, en donde su definición no ha sido la excepción, la manera de medir la misma, así como sus distintos elementos.

Como bien señala (Cabrera,2007:70) la política social es un instrumento que le permite al Estado regular las estructuras sociales como la lucha contra la pobreza, que, si bien en la actualidad ha tomado su propia forma dentro de las políticas públicas, principalmente en la canalización de los recursos, no ha estado exenta como medio para obtener respaldo político.

De esta forma los programas y las estrategias del gobierno juegan un papel importante que permitirán lograr el crecimiento y el desarrollo económico del país, sobre todo los diseñados para el combate a la pobreza en donde han tenido diferentes enfoques, principalmente en los años 70's que con la crisis del modelo de sustitución de importaciones es cuando se instrumenta la política social particularmente para esta problemática. Dentro de los cuales podemos mencionar el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Si bien estos programas no tuvieron un impacto sobresaliente, posteriormente en los años 80's el país quedo sumergida bajo el umbral de pobreza presentando un alto porcentaje de mexicanos bajo esta problemática.

En este sentido, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) establecida a partir de 1989 marca la pauta para los programas implementados para la lucha contra los menos favorecidos. Si bien, a finales de los años ochenta en nuestro país aún no se tenía cambios significativos en materia de política social puesto que la estrategia radico solo hacer más con menos, lo que provocó la fragmentación de los programas que estaban orientados a reducir la pobreza, particularmente en la zona rural.

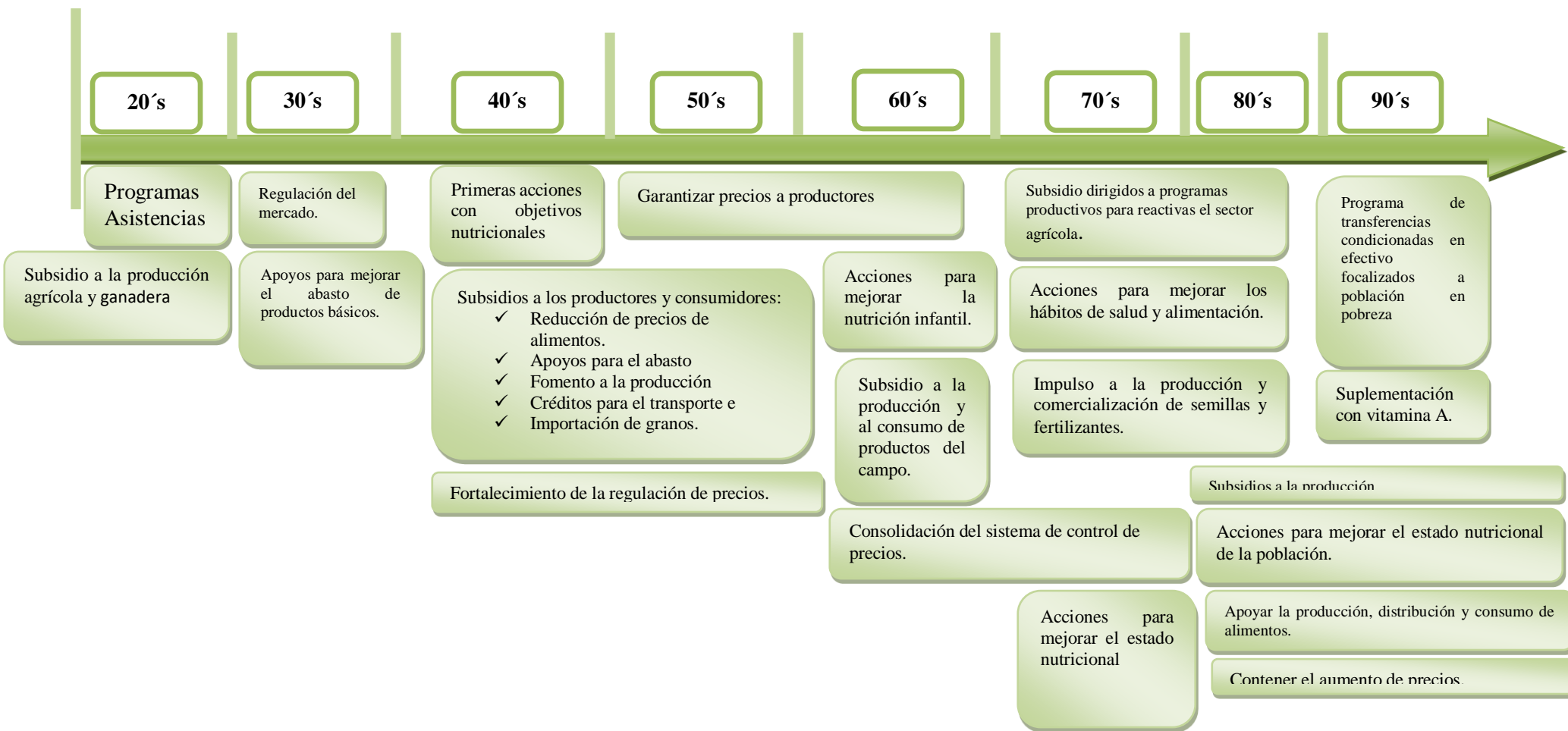
En los años noventa la política social fue considerada asistencialista por proveer solo asistencia social, donde se encargaba de proporcionar los servicios básicos, por consecuente la política social a nivel internacional no fue vista como uno de los principales objetivos dentro de los países desarrollados. No es hasta inicios del siglo XXI donde el Estado deja atrás este mecanismo y toma a la política social dentro de sus funciones primarias, de tal

manera que muchos países comenzaron a implementar la política social como un instrumento útil y necesario para el desarrollo y el logro de la estabilidad política.

De tal manera decimos que *“El desarrollo requiere pensar políticas educativas y reformas culturales que rompan la “circularidad de la pobreza”*. (García, 2005) que tanto el crecimiento económico y el desarrollo social van de la mano y debe llevarse a cabo al mismo tiempo. No podemos decir que los esfuerzos del gobierno han sido en vano, tomando en cuenta que en la actualidad los nuevos programas enfocados a erradicar este problema han nacido en una etapa compleja, en donde la opinión de los ciudadanos ha sido relevante por los antecedentes de administraciones pasadas donde el manejo de los recursos no fueron transparentes y cuyos apoyos con tintes electorales (Palacios, 2007:175).

A pesar de las circunstancias, en el 2008 el gobierno federal asignó 246 programas de desarrollo social en todas las entidades de la República, posteriormente en el 2012 se sistematizó información de 278 programas y acciones de desarrollo social a los que se destinaron más de 743 000 millones de pesos, aun así falta trabajar, puesto que los programas han sido más de contener la problemática sin embargo se requiere que las políticas públicas descansen en políticas económicas nuevas que permitan promover la capitalización del propio Estado y mejorar la calidad de vida de los mexicanos, logrando una equidad social.

**Figura 1.** Cronología de la política social en México.



**Fuente:** Propia en base en base a Palacios (2007), Fuentes (2000).

### III. EL CONCEPTO Y MEDICIÓN DE LA POBREZA.

#### 3.1. Concepto de Pobreza.

Boltvinik (2003), define a la pobreza como una carencia de lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas, entonces entendemos que esta problemática es vista de una forma multidimensional donde involucra aspectos muy importantes: bienestar económico y derechos sociales. Por su parte Amartya Sen (1983) plantea el concepto de una forma más estructurada el cual considera la existencia de necesidades básicas donde el hombre tiene la necesidad de cubrirse, nutrirse y el cuidado de su salud.

Lo que significa que la privación de alguno de estos elementos el ser humano no está pleno en el desarrollo de sus capacidades. De esta manera este enfoque se basa principalmente en las capacidades humanas. Por lo que existen múltiples definiciones y maneras de medirla, en donde se analizan (*véase tabla2*), cada país cuenta con cierta particularidad para elaborar sus propias líneas de pobreza tomando en cuenta el nivel de desarrollo.

En nuestro país el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTM, 2002) la define como un conjunto de carencias que priva a las personas de los elementos necesarios para la realización de la vida humana en sociedad, así como de los medios y recursos suficientes para modificar su situación que finalmente les impide el pleno ejercicio de sus libertades más elementales.

Las carencias sociales son analizadas desde una óptica de los derechos sociales, donde se consideran los siguientes:

- ✓ Ingreso
- ✓ Rezago educativo
- ✓ Acceso a servicios de salud
- ✓ Acceso a seguridad social
- ✓ Acceso a alimentación

- ✓ Calidad y espacios de vivienda
- ✓ Acceso a servicios básicos en la vivienda

Por lo tanto, el grado en que las carencias reducen el bienestar humano se determina los diferentes tipos de pobreza. En dónde;

- a) **Pobreza:** Son aquellas personas que cuentan con una o más carencias sociales y que su ingreso es menor a \$2,542 para la zona urbana y \$1,614 en zona rural.
- b) **Pobreza Extrema:** Son aquellos hogares que no cuentan con los recursos para satisfacer sus necesidades alimenticias básicas. Es decir, cuando una persona tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social, sumando que se encuentre por debajo de la línea de bienestar mínimo. Lo que indica que para las zonas urbanas cuentan con \$1,242 pesos mensuales y \$868 pesos para las áreas rurales.
- c) **Pobreza Moderada:** Corresponde a las personas que carecen al menos de una carencia social, cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar económico (\$2,329 Urbano y \$1,490 rural). Cuyo cálculo es la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población extrema.
- d) **Pobreza Multidimensional:** se considera cuando una persona no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para la plena satisfacción. (CONEVAL, 2009:20).

**Cuadro 1.** Tipos de pobreza en México.

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias Promedio	
	2008 <sup>5</sup>	2012	2008	2012	2008	2012
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	44.3	45.5	49.5	53.3	2.7	2.4
Población en situación de Pobreza Moderada	33.7	35.7	37.6	41.8	2.3	2.0
Pobreza Extrema	10.6	9.8	11.9	11.5	3.9	3.7

**Fuente:** Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012. Las estimaciones toman en cuenta la variable combustible.

Con estos datos decimos que en 2012 45.5% de los mexicanos quedaron en situación de pobreza, de tal manera, que en Baja California alcanzo los 91.5 (miles de personas) lo que fue del 2012. (CONEVAL, 2013).

**Cuadro2.** Análisis comparativo de algunas definiciones de pobreza.

Autor	Definición original	Reformulación de la definición	Observaciones
Altimir	Juicio de valor sobre cuáles son los niveles de bienestar mínimamente adecuados, cuáles las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, qué grado de privación resulta intolerable.	Carencia de lo necesario (ingresos) para ... satisfacer algunas necesidades básicas	Algunas necesidades básicas porque Altimir pregunta cuáles deben satisfacerse. En la medición específica lo necesario como ingresos. No precisa umbrales.

<sup>5</sup>**Nota:** La dimensión de acceso a los servicios básicos en la vivienda considera carentes a los hogares que utilicen leña o carbón como combustible para cocinar y no cuenten con una chimenea. La información necesaria para medir esta variable no se incorporó en la encuesta de 2008. Se consideró a partir de 2010.

AmartyaSen y James Foster	1) "incapacidad de satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales"; 2) privación de capacidades económicas mínimas y habilidades sociales elementales	1) carencia de lo necesario para... satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales; 2) carencia de lo necesario (oportunidades) para... evitar la privación de capacidades económicas mínimas y habilidades sociales elementales.	La 2 es la que prefieren; las oportunidades reales que especifican lo necesario, sin ingresos ajustados para tomar en cuenta la diversidad humana. No precisan umbrales.
Peter Townsend	Los individuos... están en la pobreza cuando carecen de los recursos para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades, y tener las condiciones de vida y las instalaciones que se acostumbran, en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos están tan seriamente por debajo de los que dispone el individuo o la familia promedio que resultan, en efecto, excluidos de los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades.	Carencia de lo necesario (recursos) para... participar en los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades.	El énfasis en la diferencia respecto a los ingresos promedio, convierte estos en la norma de referencia. Necesidades, variables entre sociedades, sustituido por patrones de vida. Lo que es, en promedio, es igual a lo que debe ser para todos. Insinúa umbrales (relativistas).
AldiHagenaars	Es una situación en la que el bienestar (welfare) de un hogar, derivado de su disposición de recursos, cae por debajo de un cierto nivel de bienestar mínimo, denominado el umbral de pobreza.	Carencia de lo necesario (recursos en sentido amplio) para... alcanzar un nivel de bienestar mínimo (utilidad)	Necesidades son sustituidas por utilidad que "se puede medir con encuestas", Recursos= estatus económico, No precisa umbrales.
Julio Boltvinik (MMPI)	Un hogar es pobre si, dadas sus fuentes de bienestar, no puede satisfacer sus necesidades básicas, a pesar de una asignación eficiente de las mismas. (Método de Medición Integrada de la Pobreza: MMIP)	Carencia de lo necesario (fuentes de bienestar) para... satisfacer sus necesidades básicas.	El MMIP es un método combinado (directo e indirecto). En dimensión e indicador directo se definen umbrales. El umbral indirecto (ingresos) se basa en una canasta normativa completa.

Fuente: elaboración propia.

### **3.2. Medición de la Pobreza a través de los organismos internacionales.**

La pobreza abarca múltiples dimensiones y causas, por lo que existen diversas formas de medirla. De acuerdo con Ravallion (1992:1) la razón más importante para la medición de la pobreza no es la necesidad de obtener un número para algún lugar y en alguna fecha, es por la simple razón de realizar comparaciones de este fenómeno, con otros países. Aceptar que la pobreza existe es el primer paso. En esta misma dirección, se debe de tener muy claro el concepto de pobreza a utilizar y determinar el enfoque elegido Ravallion (2003).

Existen diferentes enfoques<sup>6</sup> para definir el fenómeno de la pobreza, pero el más utilizado para identificar y medir, es el enfoque monetario. Este enfoque se basa en el nivel de ingreso o consumo de los individuos, es decir, mide los recursos con los que cuenta un hogar y compara la magnitud y composición de estos.

Rowtree (1901) realizó un estudio que consistió en medir la pobreza en York, empleando un estándar de pobreza basado en requerimientos nutricionales. Esto le permitió ver que en una ciudad pequeña, el 28% de la población vivía en pobreza.

Es entonces, a partir de ese estudio cuando se empieza a desarrollar nuevos conceptos sobre la medición del bienestar, así como metodologías que permitan medir la pobreza.

En suma, decimos que existen tres métodos de medición:

1. Las líneas de pobreza,
2. Las necesidades insatisfechas,
3. La medición integrada de la pobreza.

---

<sup>6</sup> Donde Ruggeri *et al.* (2003) proponen cuatro enfoques: monetario, de las capacidades, de la exclusión y el enfoque participativo.

### **3.3. Medición Oficial de la Pobreza en nuestro país.**

#### 3.3.1 Antecedentes.

Según Sen (1976), establece que se presentan dos problemas básicos que debe resolver una metodología de medición de la pobreza: 1) el de identificación y 2) el de agregación o medición. *La solución al problema de la identificación pretende establecer los criterios que serán utilizados para determinar si una persona es pobre o no, y determinar la forma en que se agregarán las carencias de cada persona para crear una medida general de pobreza de una población.*

Si bien, antes del 2002 en nuestro país no se contaba con una metodología oficial de medición de la pobreza. Después de varios intentos y trabajo arduo se logró en diciembre de 2009 publicar el instrumento para la medición de pobreza multidimensional, obteniendo así información correspondiente a 2008.

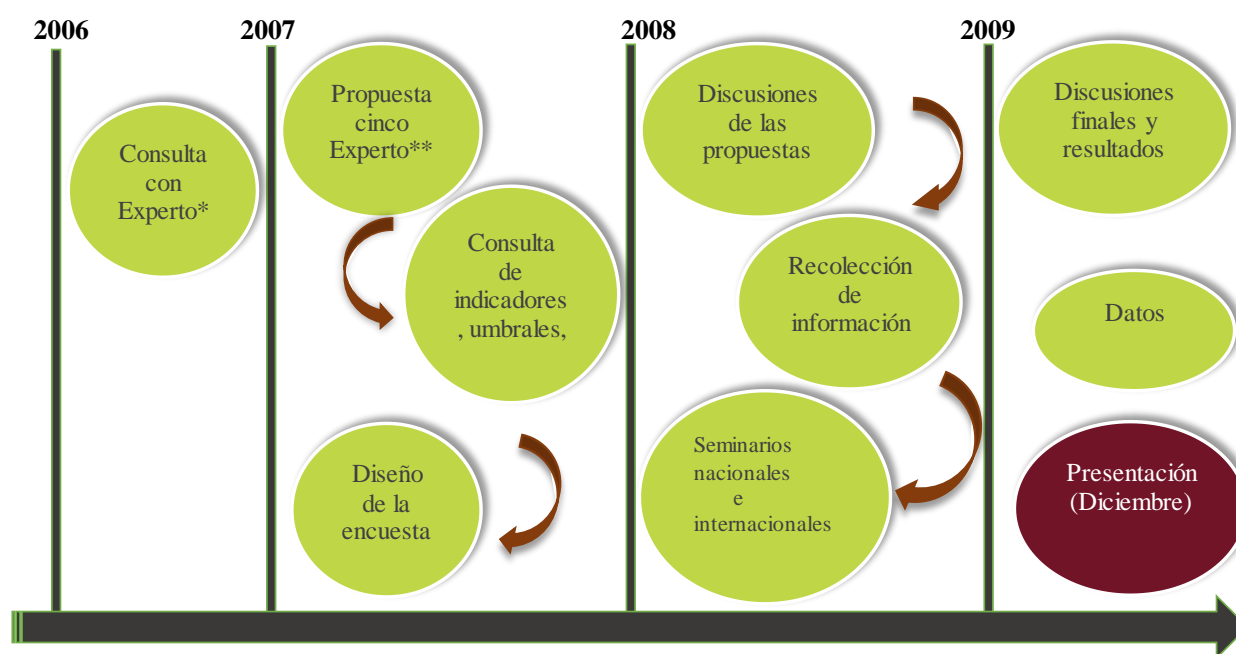
Para esto, en el 2006 a cargo del CONEVAL se dieron las primeras sesiones con especialistas nacionales e internacionales, donde consto de tres etapas: 1) llevado a cabo en el mismo año logrando conocer el estado del arte, por medio de consulta a un grupo de expertos en medición de pobreza, esto con la única finalidad de identificar los principales retos para definir y medir la pobreza multidimensional, 2) de la misma forma se solicitó a un conjunto de especialistas nacionales e internacionales para que elaborarán cinco propuestas metodológicas que facilitarán resolver la problemática de la medición multidimensional de la pobreza.

Y finalmente, en 2008-2009 en la tercera etapa del proceso, el CONEVAL se encargó de desarrollar una propuesta metodológica propia bajo las disposiciones que estableciera la ley, que partiera de una seriedad y sensibilidad a la problemática social. De tal manera que se concretó este arduo trabajo y se elaboró el documento Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.

Como parte de este logro, la metodología es empleada principalmente en la parte central de la política pública del 2012 donde podemos mencionar la Cruzada Nacional contra el Hambre y diversas acciones que el gobierno federal ha utilizado esta herramienta.

Sin duda, este avance ha tenido un impacto positivo para México pues ha sido de ejemplo para varios países como Colombia, Chile, Inglaterra, Sudáfrica y Perú por mencionar solo algunos.

**Figura 2:** Cronología de la Construcción de la metodología de medición de pobreza multidimensional.



Fuente: CONEVAL, 2010.

\*Boltvinik, Bourguignon, De la Torre, Kakwani, Khander, Lustig, Skoufias y Walton, entre otros.

\*\*1) Julio Boltvinik; 2) Satya Chakravarty; 3) James Foster, y Sabine Alkire; 4) David Gordon; 5) Rubén Hernández y Humberto Soto.

### **3.3.2. Metodología de medición multidimensional de la Pobreza según CONEVAL.**

En el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece los lineamientos y criterios para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social defina, identifique y mida la pobreza, por lo que su aplicación es obligatoria para las entidades y dependencias públicas que colaboren en la ejecución de los programas de desarrollo social, así como utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguiente indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

En este sentido, la medición oficial es realizada por el CONEVAL en donde considera dos tipos de metodologías. 1) Nivel de ingreso disponible en los hogares determinantes para adquirir bienes y servicios, en donde a partir de esto, se clasifica a la pobreza en alimentaria, de capacidades y patrimonial. 2) Se basa en un índice de rezago social, donde considera los indicadores de educación, acceso a servicios de salud, de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, incorporando de la misma forma activos en el hogar.

A partir del 2010 en México se ha empleado el índice de pobreza multidimensional, en donde adopta una forma más cercana a la del método bidimensional, utilizando los métodos de indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de línea de pobreza monetaria (CONEVAL, 2010). Dicho índice contempla dos dimensiones, la primera de derechos (carencias) y la otra de bienestar (ingresos).

La agregación entre las dos dimensiones se hace por medio de una tabulación cruzada (CONEVAL, 2010) (véase el cuadro3).

De tal manera que las variables que determinan si un mexicano es o no pobre, de acuerdo con la medición del CONEVAL, son: el número de carencias sociales que tiene, como educación, salud o vivienda y el ingreso mensual individual. Dicho ingreso se mide a través de una línea de bienestar<sup>7</sup> económico equivalente al costo de las canastas alimentaria<sup>8</sup> y no alimentaria juntas por personas al mes.

Entonces decimos que si los mexicanos tienen al menos una carencia social<sup>9</sup> y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar son considerados pobres.

**Cuadro 3.** Tipología de Pobreza Basada en el Índice de Pobreza Multidimensional de México.

<b>Derecho y bienestar</b>	<b>Hogares con carencias</b>	<b>Hogares sin carencias</b>
Hogares pobres por ingresos.	Pobres Multidimensionales	Vulnerables por ingreso
Hogares no pobres por ingresos.	Vulnerables por carencia social	No pobres y no vulnerables.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Informe de pobreza multidimensional en México 2008”, 2010.

<sup>7</sup> La línea de bienestar que utiliza el CONEVAL se calcula con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la inflación.

<sup>8</sup> Conjunto de bienes y servicios indispensables y para que los trabajadores y sus familias puedan satisfacer sus necesidades básicas.

<sup>9</sup> Los Indicadores de carencia social son: Acceso a la educación, Acceso a servicios de salud, Calidad y espacios de la vivienda, Acceso a la seguridad social, Acceso a servicios básicos en la vivienda y Acceso a la alimentación.

Tomando en cuenta que la Pobreza es un concepto multidimensional, y de acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza por ingresos el gobierno define tres tipos de pobreza (CONEVAL, 2007):

1. **Pobreza Alimentaria:** Es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable. También entendida como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria.
2. **Pobreza de Capacidades:** Entendida como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y realizar los gastos en cuanto a salud y educación pese a que los hogares utilizaron el ingreso total disponible para dichos fines.
3. **Pobreza Patrimonial:** Es la población que puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, no cuenta con ingreso suficiente que le permita adquirir mínimo indispensable de vivienda, vestido, calzado y transporte.

De esta forma la medición de la pobreza debe cumplir con la difusión de los avances y los retos en cuanto a materia de desarrollo social, por lo que tiene que ser fácil de comunicar a la población y ser sometida a análisis del público.

Por lo tanto, la metodología de medición debe regirse bajo los siguientes criterios:

1. Cumplir con los ordenamientos de la LGDS y las demás disposiciones normativas aplicables.
2. Generar resultados que permitan identificar a la población en situación de pobreza
3. Incorporar indicadores pertinentes.
4. Permitir conocer la contribución de las entidades federativas y los municipios a la pobreza nacional.

5. Identificar la contribución de cada dimensión a la pobreza.
6. Ser des agregable para distintos grupos de la población.
7. Realizar mediciones comparables a lo largo del tiempo.
8. Ser aplicable a partir de la información que proporciona el INEGI.
9. Brindar un marco analítico apropiado para analizar las carencias de la población e identificar las regiones y grupos sociales con mayores carencias.
10. Satisfacer un conjunto de propiedades axiomáticas, tales como la monotonicidad y la normalización, entre otras.

En consideración en el artículo 37 se establece que la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal; para ello, el CONEVAL deberá utilizar la información del INEGI.

**Cuadro 4.** Pobreza de acuerdo a los Ingresos 2008 y 2012.

AÑO	NACIONAL personas			URBANO personas			RURAL personas		
	Alim. (A)	Capac. (B)	Patrim. (C)	Alim. (A)	Capac. (B)	Patrim. (C)	Alim. (A)	Capac. (B)	Patrim. (C)
2008	20,214.52	27,767,512	52,293.72	7,386,444	11,972,004	27,548,420	12,828,076	15,795,508	24,745,299
2012	23,088,910	32,881,564	61,350,435	9,458,956	15,173,697	33,327,167	13,629,954	17,707,867	28,023,268
AÑO	NACIONAL porcentajes			URBANO porcentaje			RURAL porcentaje		
	Alim. (A)	Capac. (B)	Patrim. (C)	Alim. (A)	Capac. (B)	Patrim. (C)	Alim. (A)	Capac. (B)	Patrim. (C)
2008	18.4	25.3	47.7	10.8	17.4	40.1	31.3	38.5	60.3
2012	19.7	28	52.3	12.9	20.7	45.5	30.9	40.2	63.6

**Fuente:** estimaciones del CONEVAL con base en las Encuestas Nacional de Ingresos y Egresos de los Hogares, elaborada por INEGI. De 1992 a 2014.

#### **IV. PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES.**

Una de las políticas públicas que conforman parte de las estrategias para el combate a la pobreza en México es el Programa Oportunidades, cuyos inicios otorgó prioridad a la población de la zona rural en condiciones de pobreza extrema, posteriormente debido a la severidad en el incremento de este problema se amplió hacia la zona urbana.

Oportunidades es un programa de transferencias condicionadas en efectivo, es decir transfieren efectivo hacia las familias de bajo ingreso cuyo apoyo es otorgado a las madres de familia, donde la condición es que cumplan con mantener a sus hijos en la escuela, visitas médicas regulares, vacunarlos y acudir a pláticas de nutrición o salud.

Por lo tanto, sus acciones van enfocadas en la salud, alimentación y educación. Tiene por objetivo central contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de capacidades en educación, salud y nutrición. De aquí radica la importancia de este programa de tal forma que ha sido uno de los rubros que se le ha asignado mayor presupuesto: en 2004 le fue asignado (25 mil millones de pesos), en 2005 (30 mil millones de pesos), 2006 (cerca de 35 mil millones de pesos) y el 2008 (casi 37 mil millones de pesos), cabe mencionar que dispone de financiamiento internacional (Ornelas, 2006 y Programa Oportunidades, 2008).

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa tiene los siguientes objetivos específicos (Oportunidades, 2009):

- 1) Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiadas, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos.
- 2)
- 3) Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiadas, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud

preventivos, así como el auto cuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes;

- 4) Proporcionar los apoyos alimentario y nutricional a las familias beneficiadas, para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y
- 5) Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiadas, mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa.

Cabe resaltar que mientras su antecesor Progresá se centraba en la generación de capital humano a través del establecimiento de corresponsabilidades para los apoyos en efectivo, el Programa Oportunidades añadió un segundo objetivo: necesidad de integrar y articular las acciones del programa con otros esfuerzos y acciones de desarrollo social, con el fin de *“potencializar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, esto para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa”*.

Dentro de sus objetivos generales

- 1) Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno; y
- 2) Ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (Oportunidades, 2003).

Las Reglas de Operación del Programa establecen los criterios generales para la selección de la población a atender, reglamentando:

- Los criterios para atender la demanda de incorporación de las familias
- La mecánica de operación
- Esquema bajo el que opera el Programa (los derechos, obligaciones y las corresponsabilidades de las familias)
- La evaluación y el seguimiento operativo y mejoras
- Mecanismos e instancias para presentar quejas y denuncias.

En este contexto el Programa Oportunidades es considerado un programa multisectorial en donde su operación y ejecución participan, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), de Educación Pública (SEP) y de Salud (SS), de la misma forma el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

#### **4.1. Componentes del Programa.**

El programa considera tres componentes importantes:

##### **✓ *Componente Salud.***

Se cuenta con la participación de la secretaria de Salud manejando tres estrategias específicas:

1. Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible, según la edad, sexo y evento de vida de cada persona.

En caso de requerirse servicios de urgencia atendibles en este nivel, éstos serán otorgados en las unidades de la Secretaría de Salud, del IMSS Oportunidades y de otras instituciones participantes en el Estado.

2. Promover la vigilancia y monitoreo del estado nutricional de la población beneficiaria, en especial de los niños desde la etapa de gestación hasta la edad de cinco años y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, con el

fin de lograr la identificación temprana de problemas de desnutrición y orientar sobre el consumo adecuado de los suplementos alimenticios que el Sector Salud defina.

El seguimiento y control del estado nutricional se realizarán mediante la consulta médica mensual, en la que se toman las medidas antropométricas de los niños y niñas, y se vigila el estado nutricional y evolución del embarazo de la mujer, y en caso de ser necesario se entrega complemento y/o suplemento alimenticio (Nutrisano y Nutrívida).

La Secretaría de Salud, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, es la instancia responsable de la adquisición y distribución del Nutrisano y Nutrívida a las comunidades incorporadas al Programa, tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como de los Servicios Estatales de Salud (SESA's).

3. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad, mediante las siguientes acciones:

- Proporcionar información y orientación de manera individualizada durante las consultas y
- Emitir mensajes colectivos dirigidos a las familias beneficiarias para reforzar los conocimientos y prácticas para el autocuidado de la salud.
- Impartir Talleres Comunitarios de Capacitación para el Autocuidado de la Salud, que contemplarán temas definidos por el Sector Salud, y pueden variar de un estado a otro. Dichos talleres pueden ser impartidos por personal de salud o por personal comunitario capacitado y supervisado por la unidad de salud.

Al mismo tiempo se otorga un apoyo monetario a los adultos mayores (de 70 años o más edad) integrantes de las familias que han sido beneficiadas cuyas localidades viven más de 30,000 habitantes.

✓ *Componente Alimentario.*

Este componente consiste en otorgar un apoyo monetario para la alimentación por hogar, y así contribuir a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, de esta forma lograr reforzar la alimentación infantil (niños menores de cinco años) y de mujeres embarazadas y que estén periodo de lactancia.

A partir del 2007 el programa como parte de este componente, otorgo un apoyo monetario nombrado "Apoyo Energético", que consiste en compensar a las familias en los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, combustible, entre otros). Posteriormente en el 2008, se empezó a otorgar un apoyo denominado "Apoyo Alimentario Vivir Mejor", cuya finalidad es compensar a las familias beneficiadas por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

✓ ***Componente Educativo:***

Las acciones van encaminadas a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a nivel primaria, secundaria y media superior de los hijos de las familias beneficiadas. Cuyos apoyos consisten en proporcionar becas educativas y apoyos para la compra de útiles escolares a niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa. Y para becarios de educación media superior se les proporciona un incentivo monetario para que concluyan sus estudios superiores.

En el 2012 el programa amplió sus becas a las y los niños que cursan primero y segundo de primaria en las localidades rurales. De la misma forma se amplió el rango de edad para la que se otorga becas a los jóvenes con necesidades educativas especiales. (SEDESOL, 2012).

Todos apoyos que se mencionó con anterioridad se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a los titulares del programa. Por lo que el total que percibe cada familia varían conforme al número de becarios, contemplando los avances de éstos en los diferentes grados escolares, tomando en cuenta al número de adultos mayores incorporados en el hogar, así también como al número de menores de 9 años.

#### **4.2. Modelo de Focalización del Programa De Desarrollo Humano Oportunidades.**

Durante los años ochenta y noventa cuando el mundo se enfrentaba ante un escenario complejo, donde el crecimiento económico descendió incrementando el desempleo, surge la generación de programas focalizados en América Latina. En donde México forma parte de los primeros países que empezaron a implementar programas sociales que incluían el mecanismo de focalización. (Lerner, 1996). Esto con la idea de optimizar el gasto social y de lograr un impacto positivo en la reducción de la pobreza. Es decir, hacer más con menos.

De acuerdo con Candía (1998) focalizar es establecer mecanismos y criterios idóneos para delimitar “quién” tiene derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgan como subsidio público.

La implementación de la focalización trajo consigo un cambio en el objetivo de la política social, es decir, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico (Andrenacci y Reppetto, 2006:94)

Por lo tanto, decimos que mientras más exacto se dirijan las acciones a una población o territorio la focalización es eficiente.

Hernández, *et al.*, (2008) afirma que dentro de las políticas públicas existen tres motivos o razones por los cuales se implementa la focalización:

1. Maximizar la reducción de la pobreza,
2. Limitar eficientemente los recursos destinados a la disminución de la pobreza
- y
3. Aprovechar el costo de oportunidad entre el número de beneficiarios y el monto de transferencias

En México como en muchos otros países se ha implantado la política de focalización dentro de ámbito de desarrollo social. No todo ha sido sencillo por la complejidad de una

información estratégica adecuada. Hoy en día existe un sinfín de métodos de focalización como la enfocada a programas para la reducción de la pobreza, de tal forma que SEDESOL combina distintos métodos de focalización para determinar la población en condiciones de pobreza.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa focalizado que dirige sus acciones hacia la población que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades, y justo ahí es donde se enfoca su focalización. De tal manera que con la ampliación del Programa a zonas urbanas se requirió de una revisión del mecanismo empleado para la focalización de hogares.

Durante la primera etapa del programa el mecanismo de focalización consistía principalmente en:

- a) Ubicación de zonas de elevada marginación,
- b) de las zonas seleccionadas se procedía a visita individualizada a cada hogar, a manera de censo y se hacía una recolección de las encuestas de características socioeconómicas y
- c) realización de una asamblea comunitaria en la que se presenta a la comunidad una lista de las familias elegibles para incorporarse al Programa y la comunidad participa en la validación de dicha lista para definir a las familias que serán beneficiarias. (Orozco, *et al.* 2005).

Actualmente las técnicas de focalización brindan un buen soporte de criterios técnicos que permiten asignar los recursos, cosa que no sucedía anteriormente ya que eran presa fácil del clientelismo. Entonces decimos, que el mecanismo de focalización por sí solo no es suficiente para asegurar buenos resultados, ni tampoco perder de vista que es solo un instrumento y no un fin de la política social (Ocampo,2001).

Por consiguiente, el proceso de identificación de familias beneficiarias de Oportunidades consiste en dos etapas: focalización geográfica y focalización a nivel de los hogares<sup>10</sup> (Orozco, Hubert, 2005).

Para esto la SEDESOL a través de la comprobación de medios de vida aproximados emplea la herramienta de Análisis Discriminante, para el caso del programa oportunidades, en donde se ha demostrado que es útil y eficiente en términos operativos (Orozco et al., 1999). Para todas las estimaciones se utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

La metodología de focalización para la identificación y permanencia de las familias susceptibles de ser beneficiarias del Programa es objetiva, homogénea y transparente. Y los resultados que se han obtenido del modelo de Análisis Discriminante se ha encontrado que tiene los errores de exclusión más bajos, esto, de acuerdo con la línea de pobreza determinada, indicando que es el método más eficiente para la identificación de la población objetivo.

En general, de acuerdo con Coady (2003) dicho mecanismo suele ser más efectivos en países con mayores niveles de desigualdad. Considerando que México es un país con altos niveles de desigualdad, razón por la cual el concepto de focalización es importante en el diseño de políticas sociales.

#### **4.2.1. Los Errores de Focalización.**

Uno de los grandes problemas que enfrentan los programas sociales, es sin duda la identificación y selección de los beneficiarios. Estas fallas en la focalización se deben en gran parte a estrategias pocos eficientes en el momento de determinar la elegibilidad de sus

---

<sup>10</sup> Focalización geográfica: mecanismo en la cual se identifican las zonas geográficas de mayor concentración de pobreza en el país. Donde se emplea información del actual XIII Censo General de población y Vivienda 2010. Focalización a nivel de los hogares:

beneficiarios. Aunado a esta la poca información con la que se cuenta, ya que la recopilación de esta misma implica un alto costo<sup>11</sup> para el gobierno.

Por tal motivo, la eficacia del mecanismo de focalización presenta dos errores, el error tipo I es el que no llega a la población objetivo (exclusión), haciendo referencia como un error *F* por considerarse una falla en el objetivo principal de la intervención. Y el error tipo II es cuando la intervención llega a población no destinataria (inclusión), denominado como error *E*, por ser una cobertura excesiva (Cornia y Stewart, 2003).

Por lo que los programas de focalización buscan prevenir el error de tipo II y por consecuente se termina cometiendo el error de tipo I. Lo cual afecta a quienes se encuentran en situación de pobreza al no contar con ese apoyo. Cabe destacar que dichos programas presentan altos errores *F* y errores *E* menos que los universales.

### **4.3. Evaluaciones y Estudios del Programa Oportunidades.**

El interés por conocer las acciones del gobierno y de la manera de su actuación se ha incrementado en años recientes, dando lugar a la evaluación de los programas sociales. Esto con el propósito de analizar posibles mejoras en el diseño y la operación de los programas, permitiendo acrecentar su impacto al mejorar su implementación, o en su caso, afinar su teoría de cambio.

La evaluación de la política social en el país tiene sus inicios en la década de 1970, pero no es hasta a mediados de los noventa cuando empieza a tomar forma y tomando pulso a partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, así con la creación

---

<sup>11</sup> Coady, Grosh Y Hoddinot (2004) identifican cinco tipos de costos relacionados a la focalización: Costos administrativos (recae directamente en los gastos del personal encargado del proceso de recolección así como verificación de la información); Costos privados (gasto que recae en los potenciales beneficiarios); Costos de incentivos (son gastos que se generan de manera indirecta en la población potencial beneficiaria que para ser elegida realiza cambios de comportamiento); Costos sociales( se generan al estigmatizar a una población por su condición de pobreza o enfermedad) y Costos políticos (consiste en la decisión de apoyar o frenar políticamente el desarrollo de un programa social del cual se es o no beneficiario).

del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el 2006 (Acosta, 2010).

El CONEVAL es el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con la capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social, sobre la medición de la pobreza, así como de la evaluación de los programas y acciones de desarrollo social, esto para la mejora de la toma de decisiones (DOF, 2004: 13). Con su creación se desarrolló el conjunto de instrumentos o metodología de evaluación para cumplir con la obligatoriedad.

De esta forma las evaluaciones externas son llevadas a cabo directamente por las dependencias responsables de los programas. Con la participación de universidades, centros de investigación y asociaciones de la sociedad civil. Existe una enorme gama de estudios de evaluación de impacto que es de dominio público, de las cuales permite incrementar la transparencia de las políticas de superación de la pobreza y de esta forma permite generar conocimiento que facilita el rediseño de las intervenciones.

El Programa de Educación, Salud y alimentación (PROGRESA) fue el primer programa en contar con una evaluación de impacto, el cual fue realizada por académicos nacionales e internacionales. (International Food Policy Research, 2001).

Dentro de los estudios que se le ha realizado al Programa Oportunidades podemos mencionar el artículo de Angelucci *et al.* (2012) en cuyos resultados encuentra que el programa permite mejorar las condiciones de vida de los hogares urbanos en el corto plazo, esto a través del aumento del consumo, pero sin embargo se descarta evidencia de que esa mejora se mantenga en el largo plazo.

Estos hogares distribuyen la transferencia monetaria entre el consumo en alimentos, compra de bienes eléctricos duraderos y asignando de (8 a 10) al pago de deudas diversas.

Lo cual significa que estas familias beneficiarias no ahorran para invertir en alguna actividad productiva, y así no encontrando ningún efecto en la reducción de la pobreza a largo plazo. Pero reconociendo que las transferencias han tenido un importante efecto redistributivo. Para dicha evaluación se utilizaron datos que se obtuvieron de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos (ENCELURB) en zonas urbanas. La muestra del estudio se compone de 7, 903 hogares, con respuesta completa durante el 2002, 2003 y 2004.

## V. METODOLOGÍA Y DATOS UTILIZADOS EN EL ESTUDIO.

Para conocer el impacto del programa Oportunidades en los niveles de pobreza, primero se cuantifica ésta mediante el método de líneas de pobreza (LP) y los índices FGT (Sen, 1976; Foster *et al.*, 1984), luego se recurre a la Técnica de Microsimulación Estática (TMSE) para conocer el cambio en el ingreso de los hogares atribuido al programa (Bourguignon y Spadaro, 2006) y los cambios en el índice FGT, precisando así la diferencia entre los índices antes de Oportunidades y después de la aplicación del programa.

### 5.1. El método de Líneas de Pobreza.

El método de LP toma como referencia el costo de los satisfactores básicos o mínimos llamado línea de pobreza ( $Z$ )<sup>12</sup>, por lo que se consideran en pobreza aquellas familias o individuos cuyo ingreso ( $Y_i$ )<sup>13</sup> está por debajo de la línea de pobreza ( $Z$ ); es decir, si se cumple la condición  $(Z - Y_i) > 0$ , el hogar será pobre ( $n_i$ ) y el total de hogares en pobreza será ( $N_i$ ). Se estiman los índices de pobreza FGT (Foster *et al.*, 1984), que introducen un ponderador “ $\alpha$ ” como factor de valoración subjetiva del grado de pobreza. La fórmula

generalizada de los índices FGT es la siguiente:  $FGT(\alpha) = P_\alpha(y, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{i=q} \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$ .

<sup>12</sup> Véase el desarrollo formal del método de líneas de pobreza en Camberos *et al.* (1996).

<sup>13</sup> Es el ingreso neto total per cápita mensual del hogar el que se compara con el valor de las líneas de pobreza; es decir, el ingreso familiar, luego de pagar impuestos y recibir transferencias del gobierno (Coneval, 2006).

Donde  $n$  es el número total de hogares observados,  $q$  el número de hogares pobres,  $y_i$  es el ingreso per cápita de los hogares pobres,  $z$  representa las líneas de pobreza y  $\alpha$  el parámetro de ponderación del grado de pobreza en los hogares o individuos ( $\alpha = 0, 1$  y  $2$ ). Cuando el parámetro  $\alpha=0$ , el índice  $FGT(0)$  es el porcentaje de hogares en pobreza; mientras que, si  $\alpha=1$  el índice  $FGT(1)$  representa la intensidad promedio de la pobreza y es equivalente al índice de Sen (P) que nos dice que tan pobres son los pobres (Sen, 1976). En términos generales, cuanto mayor es el índice  $FGT$  los ingresos de los hogares pobres estarán más alejados de las líneas de pobreza.

Foster *et al.* (1984) utilizan el parámetro  $\alpha=2$  para medir la "severidad" de la pobreza en atención a los axiomas de pobreza de Sen (1976)<sup>14</sup>, de suerte que el índice  $FGT(2)$  refleja una mayor sensibilidad al déficit de ingreso de los hogares más pobres; es decir, éste índice va más allá del elaborado por el propio Sen, toda vez que permite conocer si las transferencias de ingreso del programa están contribuyendo a reducir la pobreza de los más pobres de los pobres, grupo al cual deberían estar dirigidos todos los esfuerzos en el combate a la pobreza.

## 5.2. La Técnica de Microsimulación Estática.

La Técnica de Microsimulación es un instrumento del análisis económico que ayuda a estudiar los efectos que tiene un cambio de la política fiscal y social en la calidad de vida de la población (Bourguignon y Spadaro, 2006). Esta técnica se torna muy importante porque ayuda a modelar/simular la política social, dando respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el nivel de pobreza ante un cambio de la variable  $Y_i$  para el hogar  $h$  en el tiempo  $t+1$  si se aplica determinada política social y todo lo demás se mantiene constante?

---

<sup>14</sup>Amartya Sen menciona dos axiomas deseables para un índice de pobreza. Un primer axioma es el de *monotonidad*: si lo demás se mantiene constante, una reducción en el ingreso de un individuo por debajo de la línea de pobreza debe incrementar el índice de pobreza. El segundo axioma es el de *transferencia*: si lo demás se mantiene constante, una transferencia de ingreso de una persona pobre a otra más rica debe incrementar el índice de pobreza (Sen, 1976).

La Técnica de Microsimulación Estática presenta básicamente las siguientes características: 1) Se utilizan micro-datos con información detallada de los hogares o individuos; 2) Se suponen constantes tanto la estructura demográfica como económica; 3) No se considera la reacción de los agentes económicos ante un cambio de política y, 4) Por tanto, se trata de cálculos que muestran el efecto inmediato de un cambio en la política fiscal o social (Cogneau *et al.*, 2003).

### **5.3. El Software utilizado y la microsimulación de la política social.**

Para estimar niveles de pobreza se sigue la metodología implementada por el Coneval (2006), que replica la propuesta metodológica del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP, 2002). La fuente de información es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH-2008-2010 y 2012) del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). A partir de los microdatos de dichas encuestas se estimaron los niveles de “ingreso neto total per cápita mensual familiar” mediante el paquete estadístico general STATA en su versión 12.

El tamaño de muestra de la ENIGH 2008 es de 27,655, la ENIGH 2010 de 29,468 hogares y la ENIGH 2012 de 33,726 hogares, lo cual implica un trabajo amplio y complejo para la identificación, clasificación, ordenamiento y exclusión de nuevas fuentes de ingreso a fin de hacer comparables las encuestas. Como se ha señalado, esto pudo realizarse mediante el uso del paquete estadístico general STATA 12, lo que permitió calcular los diferentes niveles de “ingreso neto total per cápita mensual familiar” requeridos en la estimación de los niveles de pobreza y en la microsimulación de la política social.

Para captar el efecto que las transferencias del programa Oportunidades tienen en la reducción de los niveles de pobreza se aplica la técnica de microsimulación estática. Primero se estima la pobreza con el método de Líneas de Pobreza considerando las transferencias focalizadas que hace el programa Oportunidades al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares—tal como lo hace el Coneval—; segundo, restando las transferencias de ingreso del programa al “ingreso neto total per cápita mensual del hogar “se simula un mundo sin

transferencias, que será punto de referencia para ver y comparar el impacto en los niveles de pobreza del programa. Tercero, se calculan niveles de pobreza simulando la transferencia focalizada del monto máximo de apoyo al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares, determinado por el propio programa Oportunidades<sup>15</sup>.

Entonces, el primer ejercicio comprenderá la aproximación al “mundo real”, pues permitirá conocer los niveles de pobreza existentes en el país para cada año de estudio (2008-2010 y 2012), considerando el incremento en el ingreso familiar propiciado por las transferencias focalizadas que el programa Oportunidades otorga a las familias pobres. Esto se representa de la manera siguiente:

$$Y_{ij} + T_F \quad \text{con } i = (1, 2, 3, \dots, f) \text{ familias y}$$

$$j = (1, 2, 3, \dots, l) \text{ localidades urbanas y rurales.}$$

Al mantenerse constantes las líneas de pobreza, el paso siguiente será identificar y agregar los hogares en condición de pobreza, para luego estimar los índices de pobreza. Mediante la agregación de los hogares en pobreza en el ámbito urbano y rural, luego se calcula la proporción de hogares en pobreza para México.

**Primera microsimulación.** En las estimaciones del segundo ejercicio, que sería la primera microsimulación, se restan los apoyos monetarios o transferencias focalizadas que el programa Oportunidades hace a los hogares pobres, lo que implicaría que se suscita una reducción en el ingreso neto total per cápita mensual de los hogares ( $Y_i$ ). Esto se representa en la forma siguiente:

$$Y_{ij} - T_F \quad \text{con } i = (1, 2, 3, \dots, f) \text{ familias y}$$

$$j = (1, 2, 3, \dots, l) \text{ localidades urbanas y rurales.}$$

---

<sup>15</sup>En realidad, la entrega de este monto monetario máximo de apoyo a los hogares depende de las particularidades de cada hogar; es decir, a los hogares se les da el apoyo monetario para alimentos y energía, pero el incremento de las transferencias está sujeto a que el hogar tenga hijos en educación básica o media superior y a la existencia o no de adultos mayores en la familia; véase las reglas de operación del programa en [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

Al mantenerse constantes las líneas de pobreza, evidentemente se esperaría un incremento en los niveles de pobreza, lo que implicaría dar seguimiento al procedimiento antes descrito en la identificación y agregación de los hogares en pobreza, para luego pasar a estimar los índices de pobreza en el país.

**Segunda microsimulación.** En las estimaciones del tercer ejercicio, se simulará la focalización de la transferencia del monto máximo<sup>16</sup> ( $T_M$ ) como apoyo al ingreso de todos los hogares identificados como pobres, lo que implicaría que se suscita un incremento aún mayor en el ingreso per cápita mensual de los hogares ( $Y_i$ ). Este incremento en el ingreso de los hogares se representa de la manera siguiente:

$$Y_{ij} + T_M \quad \text{con } i = (1, 2, 3, \dots, f) \text{ familias y} \\ j = (1, 2, 3, \dots, l) \text{ localidades urbanas y rurales}$$

Igual que como se ha sugerido y se hace en el primer ejercicio de simulación, al mantenerse constantes las diferentes líneas de pobreza, el siguiente paso tiene que ver con la identificación y agregación de los hogares que están en situación de pobreza, para luego pasar a estimar los índices de los diferentes tipos de pobreza en el país.

---

<sup>16</sup>De acuerdo a las cifras históricas de los apoyos, en el año 2008 el monto máximo mensual que se podía transferir a una familia eran \$2,220.00 (1.46 Salario Mínimo Mensual), equivalentes a \$569.23 per cápita, esto es \$18.97 diarios y, para el 2010 el monto máximo fue \$2,440.00 pesos (2.03 SMM), equivalentes a \$610 per cápita, es decir \$20.33 pesos y para el 2012 el monto máximo fue de \$2,765.00 pesos (1.52 SMM); véase (DOF, 2009 y 2011).

## **VI. LÍNEAS DE POBREZA, INCIDENCIA POR TIPO DE POBREZA E IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES.**

La elección de las líneas de pobreza representa un paso intermedio entre la definición operacional y la medición propiamente dicha. Para este estudio se aplican las líneas de pobreza obtenidas a partir de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993), de acuerdo con la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) que luego es replicada por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La imputación del valor monetario a los alimentos incluidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL se realiza a partir de los precios promedio reportados en las encuestas de los hogares y, este valor monetario de la canasta alimentaria es actualizado a precios de agosto de cada año mediante la aplicación de los índices de precios específicos elaborados por el Banco de México. El valor de la canasta básica alimentaria INEGI-CEPAL (1992) se actualiza utilizando los desagregados por rubro y bienes específicos del índice nacional de precios al consumidor (INPC).

No obstante, no es suficiente una canasta básica alimentaria para construir las líneas de pobreza, se requiere también considerar otras necesidades básicas no alimentarias. Para ello, el procedimiento más común y el cual se emplea en el estudio INEGI-CEPAL (1992), consiste en aplicar al valor monetario de la canasta alimentaria un factor de expansión que es el inverso del coeficiente de Engel<sup>17</sup>, para estimar así propiamente cada una de las líneas de pobreza.

El Cuadro 5 muestra las líneas de pobreza calculadas por el Coneval, las cuales se utilizan en este trabajo para estimar los distintos tipos de pobreza y en la microsimulación de la política social. En el año 2008, estaban en pobreza alimentaria los hogares urbanos cuyo

---

<sup>17</sup> El economista prusiano Engel, observa una tendencia entre el presupuesto destinado a los alimentos y el gasto total, señalando que cuando aumenta el ingreso la proporción que se gasta en alimentos disminuye -Ley de Engel- (Barreiros, L. 1992). Para ver como el CTMP y el CONEVAL estiman el coeficiente de Engel y lo utiliza en la estimación de las Líneas de Pobreza, véase el *anexo 1* en Sedesol-CTMP (2002).

ingreso neto total per cápita era igual o estaba por debajo de \$949.38 pesos (0.62 SMM), mientras que en el medio rural los hogares cuyo ingreso per cápita era igual o menor a \$706.69 pesos, (0.46 SMM). En pobreza de capacidades, se identifica a los hogares urbanos que no superaban un ingreso per cápita de \$1,164.41 pesos (0.76 SMM) y en el área rural los hogares cuyo ingreso per cápita no supera los \$835.51 pesos (0.55 SMM). En pobreza patrimonial, estaban los hogares urbanos cuyo ingreso fuese igual o menor a los \$1,904.84 pesos (1.25 SMM); mientras que, en el área rural los hogares con un ingreso per cápita igual o menor a los \$ 1,282.34 pesos (0.84 SMM).

**Cuadro 5.** México. Líneas de Pobreza<sup>1</sup> mensual per cápita, 2008, 2010 y 2012.

Tipo de Pobreza	LP Urbana	S.M.M. <sup>2</sup>	LP Rural	S.M.M.
<b>Año 2008</b>				
Alimentaria	949.38	0.63	706.69	0.47
De Capacidades	1,164.41	0.77	835.51	0.55
De Patrimonio	1,904.84	1.25	1,282.34	0.84
<b>Año 2010</b>				
Alimentaria	1,047.94	0.63	779.21	0.47
De Capacidades	1,285.30	0.77	921.26	0.55
De Patrimonio	2,102.59	1.26	1,413.95	0.85
<b>Año 2012</b>				
Alimentaria	1,197.42	0.66	896.74	0.49
De Capacidades	1,468.64	0.81	1,060.22	0.58
De Patrimonio	2,402.51	1.32	1,627.23	0.89

<sup>1</sup> Ingreso neto mensual per cápita en pesos de agosto para cada año.

<sup>2</sup> Equivalencia en Salarios Mínimos Mensuales (SMM). El SMM en el 2008 fue de \$1,518, 2010 fue de \$1,673.10, en el 2012 fue de \$1,818.75; véase [www.conasami.gob.mx](http://www.conasami.gob.mx)

Fuente. Tomado del CONEVAL que hace la estimación siguiendo la metodología del CTMP y la información de los deflatores necesarios proporcionada por el Banco de México.

Para el año 2010, en pobreza alimentaria estaban los hogares urbanos con un ingreso neto total per cápita igual o menor a los \$1, 047.94 (0.63 SMM), mientras que en el medio rural lo estaban los hogares con ingreso igual o menor a los \$779.21 pesos (0.47 SMM). La pobreza de capacidades comprende a los hogares urbanos cuyo ingreso era igual o menor a

\$1,285.30 pesos (0.77 SMM) y en el área rural los hogares con ingreso igual o por debajo de \$921.26 pesos (0.55 SMM).

En lo que se refiere a la pobreza patrimonial estaban en esta situación los hogares urbanos cuyo ingreso per cápita era igual o menor de \$2,102.59 pesos (1.26 SMM); mientras que, en el área rural caen en este tipo de pobreza los hogares cuyo ingreso era igual o menos de \$1,413.95 pesos (0.84 SMM).

Para el 2012 las LP se incrementaron en términos generales respecto al 2010. Así, la LP alimentaria en el área urbana alcanzó \$1,197.42 pesos (0.66 SMM) y en el medio rural \$896.74 pesos (0.49 SMM). Para la pobreza de capacidades en el área urbana se elevó a \$1,468.64 pesos (0.81 SMM) y en el área rural a \$1,060.22 pesos (0.58 SMM). En cuanto a la pobreza patrimonial, ascendió a \$2,402.52 (1.32 SMM) en las zonas urbanas y a \$1,627.23 pesos (0.89 SMM) en la rural.

### **6.1. Pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio e impacto del programa en el medio urbano 2008-2010.**

Para el análisis de los resultados de la microsimulación del programa oportunidades se presenta en dos momentos en el tiempo, uno antes de la crisis del país (2008-2010) y la otra posterior a la crisis (2010-2012), abarcando exclusivamente a la zona urbana y para los tres tipos de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio). En la primera parte se analiza el programa oportunidades aplicadas en el periodo de crisis enfocado a la zona urbana y posteriormente un análisis después de la crisis.

#### **6.1.1. Pobreza Alimentaria.**

De acuerdo con el cálculo de la microsimulación de la no existencia de transferencia por el programa oportunidades (Cuadro 6, columnas 2<sup>a</sup> - 4<sup>a</sup>), la pobreza alimentaria en el sector urbano a nivel nacional habría incrementado para el 2010 en un 10.45% y en el estado de Baja California 6.63%, esto muestra que en el 2010 habría más hogares en pobreza alimentaria. Caso contrario con la aplicación del programa (Columnas 5<sup>a</sup>- 7<sup>a</sup>) el país presenta

una disminución del 0.63% en pobreza alimentaria y de la misma forma con Baja California que logra disminuir un 0.22%. Esto significa que con la aplicación del programa se logra disminuir los índices de pobreza alimentaria.

**Cuadro 6.** Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio urbano, 2008-2010.

Entidad	<i>Sin Oportunidades</i>		Variación	<i>Con Oportunidades</i>		Variación	<i>Con Monto Máximo</i>	
	2008	2010	% 2008-2010	2008	2010	% 2008-2010	2008	2010
México	8.65 [0.003]	10.45 [0.003]	20.8	8.3 [0.003]	9.82 [0.003]	18.3	6.99 [0.002]	7.94 [0.003]
Estado de Baja California	3.48 [0.011]	6.63 [0.013]	90.5	3.47 [0.011]	6.41 [0.012]	84.7	2.94 [0.009]	5.86 [0.012]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
					<u>Sin Oportunidades</u>		<u>Con Monto Máximo</u>	
México					-0.63		-2.51	
Estado de Baja California					-0.22		-0.77	
<p>Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.</p> <p>Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).</p> <p>Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.</p> <p>Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Microsimulación Estática y las ENIGHs 2008-2010</p>								

Pero si se considera la microsimulación de la transferencia del monto máximo a los hogares con este tipo de pobreza se presentarían índices de pobreza bajos tomando en cuenta los resultados del anterior análisis. A nivel nacional un 7.94% presentaría pobreza alimentaria y en Baja California 0.012%. De tal forma que si el programa oportunidades trabajará bajo esta modalidad los resultados serían más favorables ayudando a reducir la pobreza alimentaria en el país alcanzando una disminución del 3.28% y en el estado de Baja California el 1.22%.

### 6.1.2. Pobreza de Capacidades.

Para el caso de la pobreza de capacidades (Cuadro 7), si no se contemplara la transferencia del programa (Columnas 5<sup>a</sup>- 7<sup>a</sup>) a nivel nacional presentaría el 16.24% y en Baja California 9.35%, por consecuente el índice de pobreza de capacidades presentaría un incremento, sumando más hogares carentes de la capacidad de adquirir alimentación, salud y educación. Y en la medida de su aplicación el programa logró disminuir en el país a 15.68% y en el estado de Baja California mantuvo el 9.35%, lo que demuestra que si bien a nivel nacional no se obtuvieron cambios significativos se logró reducir el 0.56% el índice de pobreza de patrimonio, sin embargo en Baja California el programa tuvo poco impacto si tomamos en cuenta en la etapa de crisis en la que se vio envuelto el país, donde presentó un aumento acelerado del precio de los alimentos y creciente niveles de desempleo.

**Cuadro 7.** Índices de pobreza capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2008-2010.

Entidad	<u>Sin Oportunidades</u>		Variación % 2008-2010	<u>Con Oportunidades</u>		Variación % 2008-2010	<u>Con Monto Máximo</u>	
	2008	2010		2008	2010		2008	2010
México	14.1 [0.003]	16.24 [0.004]	15.2	13.75 [0.003]	15.68 [0.004]	14	11.95 [0.003]	12.96 [0.003]
Estado de Baja California	7.02 [0.015]	9.35 [0.015]	33.2	7.02 [0.015]	9.35 [0.015]	33.2	6.48 [0.014]	8.13 [0.014]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
					<u>Sin Oportunidades</u>		<u>Con Monto Máximo</u>	
México					-0.56		-3.28	
Estado de Baja California					0		-1.22	

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Microsimulación Estática y las ENIGHs 2008 y 2010.

Mas, sin embargo, con la aplicación de la transferencia del programa con el monto máximo, 22...se lograría enormes avances que percutirían en una disminución del índice de pobreza de capacidades en un 3.28% a nivel nacional y en Baja California el 1.22%.

### 6.1.3. Pobreza de Patrimonio.

Con respecto a la pobreza de patrimonio (Cuadro 8) a nivel nacional presentaría el 38% y en Baja California el 26.39% en el caso que no existiera las transferencias del programa y contemplando el apoyo el país logro disminuir el índice de pobreza de patrimonio llegando a 37.79% y para el estado de Baja California el 26.16%. De tal manera que los índices de pobreza de patrimonio a nivel nacional disminuyo un 0.14% y para el estado de Baja California un 0.46%. La disminución sería más significativa si se aplicara el monto máximo correspondiente, logrando avances importantes para el país obteniendo una disminución de un 4.80% y 1.64% en Baja California.

**Cuadro 8.** Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2008-2010.

Entidad	<i>Sin Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Monto Máximo</i>	
	2008	2010	2008-2010	2008	2010	2008-2010	2008	2010
México	33.53 [0.005]	38 [0.005]	13.3	33.46 [0.005]	37.79 [0.005]	12.9	30.32 [0.004]	33.2 [0.005]
Estado de Baja California	22.29 [0.024]	26.39 [0.023]	18.4	22.29 [0.024]	26.16 [0.023]	17.4	21.38 [0.024]	24.75 [0.023]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
	<u>Sin Oportunidades</u>				<u>Con Monto Máximo</u>			
México					-0.21			
Estado de Baja California					-0.23			
<p>Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.</p> <p>Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).</p> <p>Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.</p> <p>Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Microsimulación Estática y las ENIGHs 2008 y 2010.</p>								

## 6.2. Pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio e impacto del programa en el medio urbano 2010-2012.

A continuación, se realiza el análisis de la microsimulación del programa oportunidades esto posterior a la crisis en el país, abarcando el periodo 2010-2012. Si bien el programa

oportunidades durante el periodo de inestabilidad económica no mostro grandes avances en cuanto a la erradicación de la pobreza es interesante analizar los resultados una vez pasada la crisis y ver los efectos que tuvo el programa y de la manera que logro contribuir a la disminución de este problema.

### 6.2.1. Pobreza Alimentaria.

De acuerdo con los resultados del Cuadro 6a los índices de pobreza alimentaria sin la transferencia del programa oportunidades a nivel nacional hubiera presentado un incremento de 10.92% y en Baja California 3.87%. Caso contrario con la transferencia del programa en el país mostro disminución del 8.40%, en Baja California no tuvo cambios relevantes por lo tanto en este tipo de pobreza el efecto no fue positivo. De esta forma con la aplicación del programa notamos que a nivel nacional la pobreza alimentaria disminuyo en un 0.76% y en el caso del estado de Baja California no presentó grandes avances para la disminución de este tipo de pobreza.

**Cuadro 6a.** Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio urbano, 2010-2012.

Entidad	<i>Sin Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Monto Máximo</i>	
	2010	2012	2010-2012	2010	2012	2010-2012	2010	2012
México	10.45 [0.003]	10.92 [0.006]	4.5	9.82 [0.003]	10.16 [0.006]	3.5	7.94 [0.003]	8.4 [0.005]
Estado de Baja California	6.63 [0.013]	3.87 [0.014]	-41.6	6.41 [0.012]	3.87 [0.014]	-39.6	5.86 [0.012]	3.36 [0.014]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
					<u>Sin Oportunidades</u>		<u>Con Monto Máximo</u>	
México					-0.76		-2.52	
Estado de Baja California					0		-0.51	

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Microsimulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

En efecto, si el programa Oportunidades contemplara la transferencia del monto máximo a los beneficiarios el país lograría disminuir el índice de pobreza alimentaria en 2.52% y en Baja California en 0.51%

### 6.2.2. Pobreza de Capacidades.

La microsimulación de la no existencia de la transferencias por el programa Oportunidades (Cuadro 7a, columnas 2<sup>a</sup> -4<sup>a</sup>) muestra que en el país la pobreza de capacidades se hubiera incrementado a 17.32% y en el estado de Baja California a 7.53%. Y contemplando el apoyo del programa en el país logro disminuir el 16.61% y en Baja California el 7.13%. De esta forma el índice de pobreza de capacidades disminuyo en el país en 0.71% y para el estado de Baja California 0.40%.

**Cuadro 7a.** Índices de pobreza capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2010-2012.

Entidad	<i>Sin Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Monto Máximo</i>	
	2010	2012	2010-2012	2010	2012	2010-2012	2010	2012
México	16.24 [0.004]	17.32 [0.007]	6.7	15.68 [0.004]	16.61 [0.007]	5.9	12.96 [0.003]	13.92 [0.007]
Estado de Baja California	9.35 [0.015]	7.53 [0.019]	-19.5	9.35 [0.015]	7.13 [0.019]	-23.7	8.13 [0.014]	6.62 [0.018]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
	<u>Sin Oportunidades</u>				<u>Con Monto Máximo</u>			
México	-0.71				-3.4			
Estado de Baja California	-0.4				-0.91			

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.  
Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Microsimulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

Si en el caso de que la transferencias del monto máximo se aplicará habría ayudado a disminuir a nivel nacional en un 3.40% y para el estado de Baja California un 0.91%.

### 6.2.3. Pobreza de Patrimonio.

En el Cuadro 8a con la microsimulación de la no transferencia del programa Oportunidades la pobreza de patrimonio tendería a aumentar al 38.26% a nivel nacional y en Baja California del 21.99%, y con el apoyo del programa a nivel nacional muestra una disminución de 38.12% y en el caso de Baja California 21.53%, de tal forma que si se aplicara la transferencia del monto máximo se reflejaría una disminución superior del 0.14 a nivel nacional y en Baja California un 0.46%.

**Cuadro 8a.** Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio urbano, 2010-2012.

Entidad	<u>Sin Oportunidades</u>		Variación % 2010-2012	<u>Con Oportunidades</u>		Variación % 2010-2012	<u>Con Monto Máximo</u>	
	2010	2012		2010	2012		2010	2012
México	38 [0.005]	38.26 [0.009]	0.7	37.79 [0.005]	38.12 [0.009]	0.9	33.2 [0.005]	33.5 [0.009]
Estado de Baja California	26.39 [0.023]	21.99 [0.029]	-16.7	26.16 [0.023]	21.53 [0.029]	-17.7	24.75 [0.023]	20.22 [0.028]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
				<u>Sin Oportunidades</u>			<u>Con Monto Máximo</u>	
México					-0.14			-4.76
Estado de Baja California					-0.46			-1.77

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.  
Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

### **6.3. Pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio e impacto del programa en el medio rural 2008-2010.**

En esta segundo apartado del análisis se describen los resultados obtenidos tomando en cuenta los tres tipos de pobreza y abarcando principalmente los hogares de la zona rural, si bien es sabido que esta población ha sido la más vulnerable sobre todo en la etapa de crisis de 2008-2010, de esta forma a continuación se analizan primeramente antes de la crisis.

#### ***6.3.1. Pobreza Alimentaria.***

Como parte de los resultados obtenidos y del cual se observa en el Cuadro 6b los índices de pobreza alimentaria sin la transferencia del programa Oportunidades habría incrementado en un 27.96% a nivel nacional y en el estado de Baja California 7.28%, caso contrario con las aportaciones del programa se hace notorio el cambio mostrando una disminución del 23.83% para el país y para Baja California el 7.28%. Esto significa que a nivel nacional se logró disminuir la pobreza alimentaria en un 4.13% pero sin embargo en Baja California el cambio no se muestra favorable porque si bien el programa cubre el Estado, pero no está siendo bien focalizada, donde los que tenían que recibir el apoyo no lo obtuvieron por consecuente no existe cambio alguno en este tipo de pobreza.

**Cuadro 6b.** Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio rural, 2008-2010.

Entidad	<i>Sin Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Monto Máximo</i>	
	2008	2010	2008-2010	2008	2010	2008-2010	2008	2010
México	30.08 [0.007]	27.96 [0.006]	-7	26.27 [0.007]	23.83 [0.006]	-9.3	10.61 [0.005]	9.67 [0.004]
Estado de Baja California	10.65 [0.039]	7.28 [0.027]	-31.6	10.65 [0.039]	7.28 [0.027]	-31.6	8.85 [0.038]	4.61 [0.021]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
	<u>Sin Oportunidades</u>						<u>Con Monto Máximo</u>	
México						-4.13		
Estado de Baja California						0		

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
 Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
 Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Microsimulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

Pero sin embargo, con la modalidad de transferencias con monto máximo el programa estaría ayudando a reducir a nivel nacional un 18.29% y en Baja California el 2.67% esto para la pobreza alimentaria.

### 6.3.2. Pobreza de Capacidades.

Para el caso de la pobreza de capacidades (Cuadro 7b) a nivel nacional muestra un índice del 35.24% y en Baja California el 11.88% esto sin considerar la transferencia por el programa Oportunidades (Cuadro 6b, columnas 2<sup>a</sup>-4<sup>a</sup>), pero una vez contemplando el apoyo muestra una disminución del 31.57% en el país y para Baja California 11.88%, de tal manera que la pobreza de capacidades disminuyó a nivel nacional un 3.67%, caso contrario con el estado de Baja California donde no presento cambios relevantes.

**Cuadro 7b.** Índices de pobreza de capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2008-2010.

Entidad	<u>Sin Oportunidades</u>		Variación	<u>Con Oportunidades</u>		Variación	<u>Con Monto Máximo</u>	
	2008	2010	%	2008	2010	%	2008	2010
México	36.62 [0.007]	35.24 [0.007]	-3.8	32.75 [0.007]	31.57 [0.007]	-3.6	13.6 [0.005]	13.63 [0.005]
Estado de Baja California	11.06 [0.039]	11.88 [0.034]	7.4	11.06 [0.039]	11.88 [0.034]	7.4	9.26 [0.038]	9.2 [0.031]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
					Sin Oportunidades		Con Monto Máximo	
México					-3.67		-21.61	
Estado de Baja California					0		-2.68	

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
 Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
 Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.  
 Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2008 y 2010.

Con la microsimulación de la transferencia del programa Oportunidades con el monto máximo en el país habría logrado disminuir un 21.61% del índice de pobreza de capacidades y en Baja California un 2.68%.

### 6.3.3. Pobreza de Patrimonio.

Por lo tanto, en el caso de la pobreza de patrimonio muestra un índice a nivel nacional del 56.35% y en Baja California un 41.76% esto sin contemplar las transferencias del programa oportunidades. Y con la aportación de esta misma (Cuadro 8b, columnas 5<sup>a</sup> -7<sup>a</sup>) los índices tienden a disminuir en el país con un 54.09% y para Baja California el 40.44%, esto muestra que a nivel nacional fue una disminución del 2.26% y en Baja California del 1.32%.

**Cuadro 8b.** Índices de pobreza de patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2008-2010.

Entidad	<i>Sin Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Oportunidades</i>		Variación %	<i>Con Monto Máximo</i>	
	2008	2010	2008-2010	2008	2010	2008-2010	2008	2010
México	55.58 [0.008]	56.35 [0.008]	1.4	53.67 [0.008]	54.09 [0.008]	0.8	25.03 [0.007]	26.06 [0.007]
Estado de Baja California	25.37 [0.053]	41.76 [0.049]	64.6	24.96 [0.053]	40.44 [0.049]	62	21.9 [0.052]	37.18 [0.049]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
				<u>Sin Oportunidades</u>			<u>Con Monto Máximo</u>	
México				-2.26			-30.29	
Estado de Baja California				-1.32			-4.58	

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
 Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
 Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.  
 Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

Para el caso de la microsimulación de la transferencia del programa oportunidades con el monto máximo en el país tendría una disminución del 26.06% y en el estado de Baja California el 37.18%, esto implica una disminución del índice de pobreza de patrimonio del 30.29% a nivel nacional y un 4.58% en Baja California.

#### **6.4. Pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio e impacto del programa en el medio rural 2010-2012.**

Y cerrando con la última parte del análisis el cual abarca la zona rural correspondiente 2010-2012 etapa posterior a la crisis.

##### **6.4.1. Pobreza alimentaria.**

De acuerdo con los resultados obtenidos y como se aprecia en el Cuadro 6c la no transferencia del programa oportunidades a nivel nacional la pobreza alimentaria presentaría

un incremento a 30.2% y para Baja California a 6.71% para el 2010. Con la aplicación del programa en el país muestra que el 25.54% de los hogares están en este tipo de pobreza, esto significa que con la transferencia del programa se logra disminuir la pobreza alimentaria en el país en un 4.66%. Para el caso de Baja California no muestra un impacto positivo.

**Cuadro 6c.** Índices de pobreza alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades en el medio rural, 2010-2012.

Entidad	<u>Sin Oportunidades</u>		Variación % 2010-2012	<u>Con Oportunidades</u>		Variación % 2010-2012	<u>Con Monto Máximo</u>	
	2010	2012		2010	2012		2010	2012
México	27.96 [0.006]	30.2 [0.008]	8	23.83 [0.006]	25.54 [0.008]	7.2	9.67 [0.004]	10.93 [0.006]
Estado de Baja California	7.28 [0.027]	6.71 [0.033]	-7.8	7.28 [0.027]	6.71 [0.033]	-7.8	4.61 [0.021]	6.71 [0.033]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
	<u>Sin Oportunidades</u>				<u>Con Monto Máximo</u>			
México					-4.66			
Estado de Baja California					0			

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
 Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
 Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.  
 Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

Con la microsimulación de la transferencia del monto máximo a nivel nacional se estaría disminuyendo a 19.27% y en el estado de Baja California la pobreza alimentaria continua sin cambio alguno.

#### 6.4.2. Pobreza de capacidades

De acuerdo con el Cuadro 7c de los índices de capacidades con la microsimulación de la transferencia del programa el país obtendría un incremento quedando en un 38.08% para el 2012 de la misma forma el estado de Baja California 15.6%. Y con el programa oportunidades a nivel nacional queda en 34.1% y en el estado de Baja California 15.6%, esto significa una disminución del 3.98% a nivel nacional y en el estado un 3.54%.

**Cuadro 7c.** Índices de pobreza de capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2010-2012.

Entidad	<u>Sin Oportunidades</u>		Variación	<u>Con Oportunidades</u>		Variación	<u>Con Monto Máximo</u>	
	2010	2012	%	2010	2012	%	2010	2012
México	35.24	38.08	8.1	31.57	34.1	8	13.63	15.29
	[0.007]	[0.009]		[0.007]	[0.009]		[0.005]	[0.007]
Estado de Baja California	11.88	19.14	61.1	11.88	15.6	31.3	9.2	15.6
	[0.034]	[0.053]		[0.034]	[0.049]		[0.031]	[0.049]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
	<u>Sin Oportunidades</u>				<u>Con Monto Máximo</u>			
México					-3.98			
Estado de Baja California					-3.54			

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
 Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
 Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.  
 Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

Y finalmente con la microsimulación de la modalidad de la transferencia con monto máximo en el país mostraría grandes avances en la pobreza de capacidades con 15.29%, y para Baja California 3.54%.

### 6.4.3. Pobreza de patrimonio.

Con respecta a la microsimulación de la no existencia de la transferencia del programa oportunidades en el país sufriría un incremento en la pobreza de patrimonio de 59.45% y en Baja California 39.36% correspondiente al 2012; pero con la existencia de la transferencia del programa, en el país solo el 57.4% estaría en este tipo de pobreza y en el estado de Baja California 39.36%.

Esto significa que en el país disminuyo un 2.05% pero en el estado de Baja California no fue el caso la pobreza no pudo ser erradicada más sin embargo solo se contuvo.

**Cuadro 8c.** Índices de pobreza patrimonio FGT (0) e impacto de Oportunidad en el medio rural, 2010-2012.

Entidad	<u>Sin Oportunidades</u>		Variación %	<u>Con Oportunidades</u>		Variación %	<u>Con Monto Máximo</u>	
	2010	2012	2010-2012	2010	2012	2010-2012	2010	2012
México	56.35 [0.008]	59.45 [0.009]	5.5	54.09 [0.008]	57.4 [0.009]	6.1	26.06 [0.007]	28.63 [0.009]
Estado de Baja California	41.76 [0.049]	39.36 [0.066]	-5.7	40.44 [0.049]	39.36 [0.066]	-2.7	37.18 [0.049]	31.29 [0.063]
*Impacto respecto a la microsimulación:								
				<u>Sin Oportunidades</u>			<u>Con Monto Máximo</u>	
México					-2.05			-30.82
Estado de Baja California					0			-8.07

Nota 1. La cifra que aparece en corchetes es el error estándar.  
 Nota 2. La pobreza alimentaria, refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).  
 Nota 3. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de las ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el Conapo respecto a los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010.  
 Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del Coneval, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2010 y 2012.

Finalmente, con la microsimulación de la transferencia con monto máximo a todos los hogares pobres en el país presente una disminución del 28.63% y en Baja California 31.29% índices más bajos que los considerados normalmente, esto demuestra que si esta modalidad se aplicara el programa Oportunidades ayudaría a reducir este tipo de pobreza en un 30.82% en el país y un 8.07 en el estado de Baja California.

## 6.5. Análisis comparativo para la zona rural y urbana

### 6.5.1. Zona Rural

Si bien es sabido que el programa oportunidades tiene sus inicios principalmente en la zona rural y que consiste en transferencias monetarias focalizadas y condicionadas dirigidas a hogares de bajos ingresos. Es evidente que el impacto del programa ha tenido resultados favorables en donde la calidad de vida de la población ha mejorado, más sin embargo no se ha logrado alcanzar el objetivo principal debido a que durante el periodo de crisis en el 2008

la pobreza cobro relevancia y no se diga durante el 2012 cuyo riesgo recesivo a nivel internacional fue complejo.

Bajo este contexto los resultados del análisis de la presente investigación son relevantes mostrando que durante la etapa de crisis (2008-2010) a nivel nacional es poco significativo y no tiende a reducir esta problemática, en la incidencia de los tres tipos de pobreza muestran una leve reducción: pobreza alimentaria (-4.13%); pobreza de capacidades (- 3.67%); pobreza de patrimonio (-2.26%). Esto significa que en tiempo de crisis (2008, 2009 y parte del 2010) la pobreza se recrudeció como sucedió en los años 90`s principalmente para esta zona.

Pero, sin embargo, en Baja California a pesar de ser considerado como uno de los estados con menor índice de pobreza, no lo hace exento frente a esta problemática, durante el periodo de 2008-2010 la pobreza pasó de 26.4% a 32.1%, es decir que el número de personas en pobreza aumento en 217,924 personas.

Pese a la transferencia del programa oportunidades, el estado de Baja California no tuvo logros sobresalientes para la erradicación de la pobreza como lo muestra los resultados del análisis de los tres tipos de pobreza obteniendo una reducción en la pobreza alimentaria del (0%); pobreza de capacidades (0%) y pobreza de patrimonio (-1.32%). A pesar de la buena cobertura y a la disminución de la pobreza de patrimonio no ha sido suficiente pues la pobreza alimentaria y de capacidades no logró que más personas dejaran la pobreza.

De esta forma lo que fue del 2010 la entidad mostro avances, con lo que respecta a la pobreza de capacidades presento una disminución en cuanto a la pobreza de capacidades del (-3.54%); la pobreza de patrimonio (-8.07) en contraste con la pobreza de alimentaria (0%) no mostro cambio alguno.

En resumen, en los tres tipos de pobreza su incidencia es mayormente en el medio rural aunado a las situaciones de crisis económica del país y por considerar a la zona rural donde están los más pobres del país.

### **6.5.2. Zona Urbana.**

Si bien queda claro que la zona rural los niveles de pobreza que maneja son superiores a los de las zonas urbanas, sobre todo destacando la pobreza alimentaria, considerando que durante la etapa de crisis (2008-2012) a nivel nacional presento una disminución en pobreza alimentaria del (-0.65%); pobreza de capacidades (-0.56%) y pobreza de patrimonio (-0.21%), pese eso no significa que el medio urbano no se encuentre exento de hogares pobres. Por lo contrario, este sector de la población ha cobrado importancia en el país pues se ha incrementado de manera acelerada sumando más personas en situación de pobreza.

Durante la etapa de crisis los índices de pobreza en la zona urbana a nivel nacional se redujo la pobreza alimentaria en (-0.63%); pobreza de capacidades (-0.56); pobreza de patrimonio (-0.21). pero posterior a la crisis mostro cambios que fueron favorecedores logrando disminuir la pobreza alimentaria en un (-0.76%); la pobreza de capacidades (-0.71) y pobreza de patrimonio en un (-0.14).

Para el caso del estado de Baja California no fue de la misma forma, los avances fueron mínimos logrando disminuir en 2010 pobreza alimentaria en un (-0.22%); pobreza de capacidades (0%) y pobreza de patrimonio (-0.23%).

Mas sin embargo posterior a la crisis el estado mostro leves avances mostrando una disminución en la pobreza alimentaria (0%); pobreza de capacidades (-0.4) y la pobreza de patrimonio (-0.46).

## **VII. LOS ERRORES DE FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS Y EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

En el país se reconoce la existencia de errores de focalización en la implementación de la política social<sup>18</sup>. El error de exclusión es la proporción de hogares pobres no-beneficiarios

---

<sup>18</sup>Véase la comparecencia el 15 de Julio del 2008 del Médico Salvador Escobedo Zoletto, Coordinador Nacional del Programa Oportunidades ante la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados, en la que se expresa este tipo de problemática.

respecto al total de la población pobre: representa la sub-cobertura; mientras que, el error de inclusión representa la filtración, que es el número de hogares beneficiarios no pobres dividido por la población total de beneficiarios. La tasa de inclusión en la focalización es la relación de los hogares pobres beneficiarios respecto al total de hogares pobres y, la tasa de exclusión es la relación de los hogares no beneficiarios que no son pobres respecto al total de hogares que no están en pobreza<sup>19</sup>(Pérez, Hirata y Veras (2010).

De manera más específica, el error de inclusión comprende el porcentaje del total de hogares beneficiarios que no son pobres; mientras que el error de exclusión es el porcentaje de hogares pobres que no son cubiertos por el programa; por lo tanto, para un mejor desempeño en la focalización o selección de hogares se deben de minimizar estos errores. Ello depende, por supuesto, no sólo de la línea de pobreza, sino también la medición de la pobreza. A continuación, el análisis de dicha problemática se hace primero para el medio urbano y luego en el medio rural del país y también para el estado de Baja California.

### **7.1 Hogares beneficiarios y errores de focalización en el medio urbano de México.**

De acuerdo con el Cuadro 9 se puede observar que en México había 18.05 millones de hogares en el 2008, donde 12.01 millones corresponden a hogares No pobres, sin embargo 6.040 millones padecían algún tipo de pobreza, de tal manera que el 1.18 % de los hogares No pobres y el 9.39% de hogares pobres recibieron transferencias monetarias por parte del programa Oportunidades.

En el 2010, el país presento un incremento en la incidencia de pobreza, donde el 19.16 millones de hogares solo 11.92 millones escapaban al flagelo de la pobreza. Bajo un

---

<sup>19</sup> Las proporciones se estiman de la manera siguiente (Pérez, Hirata y Veras (2010):

$$\text{Error de Exclusión} = \frac{\text{Hogares Pobres No beneficiarios}}{\text{Total de hogares Pobres}}$$

$$\text{Error de Inclusión} = \frac{\text{Hogares beneficiarios No Pobres}}{\text{Total de hogares Beneficiarios}}$$

$$\text{Tasa de Inclusión en la Focalización} = \frac{\text{Hogares Pobres beneficiarios}}{\text{Total de hogares Pobres}}$$

$$\text{Tasa de Exclusión en la Focalización} = \frac{\text{Hogares No beneficiarios No Pobres}}{\text{Total de hogares NO Pobres}}$$

panorama desalentador donde el costo de los alimentos incremento y aunado a eso la crisis financiera global la pobreza golpeo a 7.24 millones de hogares en el país durante este periodo, es decir, 1, 204,168.00 hogares se sumaron a la pobreza.

Esto pese a que la cobertura total de programa beneficiaba a 1.06 millones de hogares, de esta forma presento un aumento de (12.15 %) de hogares pobres con Oportunidades y de la misma forma se incrementó los hogares No pobres beneficiados (1.56%) por el programa.

Para el 2012 es claro el incremento en la incidencia de pobreza en el país de 20.43 millones de hogares, donde solo el 12.64 millones fueron excluidos de los considerados pobres, pese al proceso de recuperación de la crisis global esta continuo golpeando a 7.79 millones de hogares mexicanos, lo que significa que 546,423 hogares cayeron en pobreza. Esto pese a que el programa beneficio a 1.18 millones de hogares, sin embargo, se observa una leve disminución de (12.12) de hogares pobres con Oportunidades y un incremento de hogares No pobres beneficiados (1.88 %) por Oportunidades.

**Cuadro 9.** México. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios, medio urbano del Programa Oportunidades, 2008-2010 y 2012.

<i>Tipo de hogar</i>	<i>Sin Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Con Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
<i>Año 2008</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	11,869,846	98.82	142,326	1.18	12,012,172
<i>Hogares Pobres</i>	5,472,688	90.61	567,340	9.39	6,040,028
<i>Total</i>	17,342,534		709,666		18,052,200
<i>Año 2010</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	11,740,243	98.44	185,494	1.56	11,925,737
<i>Hogares Pobres</i>	6,364,154	87.85	880,042	12.15	7,244,196
<i>Total</i>	18,104,397		1,065,536		19,169,933
<i>Año 2012</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	12,410,811	98.12	237,419	1.88	12,648,230
<i>Hogares Pobres</i>	6,846,459	87.88	944,160	12.12	7,790,619
<i>Total</i>	19,257,270		1,181,579		20,438,849
Nota. Los porcentajes son respecto al total de hogares pobres y no pobres, respectivamente.					
Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008-2010 y 2012.					

Como se observa en el Cuadro 9a, en México, realizando una comparativa del ejercicio de focalización del programa Oportunidades durante el periodo 2008, 2010 y 2012 se encuentra que la tasa de exclusión está por encima del 65 por ciento considerándose altas con respecto a la escala del programa. De la proporción de hogares pobres No beneficiarios disminuyó a 87.88 por ciento para el 2012, lo que refleja una disminución de 3.01 por ciento en el error de exclusión. Indicando así un aumento a (12.12%) en la tasa de inclusión para el 2012; lo que refleja un incremento de (29.07%) en la tasa de inclusión durante el periodo 2008, 2010 y 2012.

Por otro lado, como se puede notar que hay una mejora con respecto al error de inclusión o filtración de hogares no pobres en la implementación del programa: el 20.06 por ciento hogares beneficiarios no eran pobres en el 2008, cifra que disminuyó a 17.41 por ciento para el 2010, caso contrario en el 2012 donde presentó un incremento 20.06 por ciento. Por tal motivo, el error de inclusión en la aplicación de Oportunidades se incrementó en un 0.15 por ciento en el periodo 2008, 2010 y 2012.

Los programas de transferencias monetarias focalizadas se enfrentan a la disyuntiva entre la eficacia (llegar a los pobres) y mejorar la eficiencia (la eliminación de los no pobres). Si un programa concede menos importancia a los errores de inclusión (es decir, en beneficio de los no pobres), tendrá que gastar más dinero para tener el mismo impacto sobre la pobreza como un programa más eficiente. Por el contrario, si un programa concede menos importancia al hecho de llegar a la mayor cantidad de hogares pobres posible, su impacto sobre la pobreza global podrá ser inferior, incluso si es capaz de mejorar su eficiencia (Perez, Hirata y Veras (2010).

Por consiguiente, a nivel país el error de exclusión (87.88%) disminuyó en 3.01 por ciento, lo que significa que en realidad se atiende a 12 de cada 100 pobres considerando que la tasa de inclusión (12.12%) aumentó en 29.07 por ciento entre 2008, 2010 y 2012. Esto sin duda influye en el exiguó impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza en el país, a pesar de que se haya reducido el error de inclusión (20.09%).

**Cuadro 9a.** México. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona urbana 2008-2010 y 2012.

Año	Error de Exclusión: (Sub-cobertura)	Error de Inclusión: (Filtración)	Tasa de Inclusión:	Tasa de Exclusión:
2008	90.61	20.06	9.39	65.75
2010	87.85	17.41	12.15	61.24
2012	87.88	20.09	12.12	60.72
<i>Variación % Total</i>	-3.01	0.15	29.07	-7.65

Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008-2010 y 2012

### 7.1.2 Hogares beneficiarios y errores de focalización en el medio urbano de Baja California.

De acuerdo con el Cuadro 9b se puede observar que en el estado de Baja California había 685,295 de hogares en el 2008, donde 532,562 corresponden a hogares No pobres, sin embargo 152,733 padecían algún tipo de pobreza, de tal manera que el 0.01 % de los hogares No pobres y el 4.08% de hogares pobres recibieron transferencias monetarias por parte del programa Oportunidades.

De acuerdo con los datos del cuadro 9b, el estado presentó un incremento de pobreza, en donde se observa que de 704,495 de hogares solo 520,201 fueron considerados No pobres. Bajo este contexto y considerando la etapa de crisis la pobreza golpeó a 184,294 hogares en el estado durante este año, lo que significa que 31,561 hogares se sumaron a la pobreza.

Esto pese a que la cobertura total de programa beneficiaba a 22,428 hogares, de esta forma presentó un aumento de (5.40 %) de hogares pobres con Oportunidades y de la misma forma se incrementó los hogares No pobres beneficiados (2.40%) por el programa.

Para el 2012 es claro el incremento en la incidencia de pobreza en el estado de 814,726 de hogares, donde solo el 639,305 escapaban de la pobreza, pese al proceso de recuperación de la crisis global esta continúa golpeando a 175,421 de hogares bajacalifornianos, lo que significa que 8,873 hogares cayeron en pobreza. Esto pese a que el programa beneficio a 21,788 de hogares, sin embargo, se observa un leve incremento de (6.07%) de hogares pobres con Oportunidades y una disminución de hogares No pobres beneficiados (1.74 %) por el programa.

**Cuadro 9b.** Estado de Baja California. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios del Programa Oportunidades medio urbano, 2008-2010 y 2012.

<i>Tipo de hogar</i>	<i>Sin Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Con Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
<i>Año 2008</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	532,490	99.99	72	0.01	532,562
<i>Hogares Pobres</i>	146,509	95.92	6,224	4.08	152,733
<i>Total</i>	678,999		6,296		685,295
<i>Año 2010</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	507,729	97.60	12,472	2.40	520,201
<i>Hogares Pobres</i>	174,338	94.60	9,956	5.40	184,294
<i>Total</i>	682,067		22,428		704,495
<i>Año 2012</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	628,166	98.26	11,139	1.74	639,305
<i>Hogares Pobres</i>	164,772	93.93	10,649	6.07	175,421
<i>Total</i>	792,938		21,788		814,726

Nota. Los porcentajes son respecto al total de hogares pobres y no pobres, respectivamente.  
Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008-2010 y 2012.

En el cuadro 9c se compara el ejercicio de focalización del programa Oportunidades en los años 2008,2010 y 2012 se puede observar tasas de exclusión por encima de 99 por ciento lo que nos indica niveles muy altos tomando en cuenta la escala del programa. De esta forma la proporción hogares pobres No beneficiarios disminuyo a 93.93 para el 2012, por

consecuente presenta una disminución de 2.12% en el error de exclusión durante este periodo. El cual se refleja en un aumento a (6.07%) en la tasa de inclusión para 2012.

**Cuadro 9c.** Baja California. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona urbana 2008-2010 y 2012.

Año	Error de Exclusión: (Sub-cobertura)	Error de Inclusión: (Filtración)	Tasa de Inclusión:	Tasa de Exclusión:
2008	95.92	1.14	4.08	99.99
2010	94.60	55.61	5.40	97.60
2012	93.93	51.12	6.07	98.26
<i>Variación % Total</i>	2.12	-97.77	-32.78	1.76

Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008-2010 y 2012

### 7.1.3 Breve resumen

En resumen, en el periodo analizado se observa una mejora importante en la eficiencia (eliminación de los no pobres) pero no en la eficacia (cobertura de los pobres) del programa; sin embargo, es evidente que persiste un alto error de exclusión o subcobertura de hogares en pobreza junto a un alto error de inclusión o filtración de hogares no pobres –aunque éste se redujo en el periodo- en la focalización del Oportunidades durante el periodo 2008-2010.

### 7.2 Hogares Beneficiarios y errores de Focalización en el medio Rural de México.

En el 2010, el país presento un incremento en la incidencia de pobreza, donde el 10.38 millones de hogares solo 4.76 millones escapaban al flagelo de la pobreza. Bajo un panorama desalentador donde el costo de los alimentos incremento y aunado a eso la crisis financiera global la pobreza golpeo a 5.61 millones de hogares en el país durante este periodo, es decir, 346,071 hogares se sumaron a la pobreza. Esto pese a que la cobertura total de programa

beneficiaba a 3.90 millones de hogares, de esta forma presento una disminución de (51.81 %) de hogares pobres con Oportunidades y de la misma forma disminuyeron los hogares No pobres beneficiados (20.81%) por el programa.

Para el 2012 es claro el incremento en la incidencia de pobreza en el país de 11.12 millones de hogares, donde solo el 4,73 millones fueron excluidos de los considerados pobres, pese al proceso de recuperación de la crisis global esta continúa golpeando no solo en el medio urbano, sino también al medio rural el cual paso de 2010-2012 de 5.61 a 6.38 millones de hogares pobres respectivamente, lo que significa un aumento en 764,909 los hogares cayeron en pobreza. Esto pese a que el programa beneficio a 4.21 millones de hogares, sin embargo, se observa una leve disminución de (50.12) de hogares pobres con Oportunidades y un incremento de hogares No pobres beneficiados (21.38%) por Oportunidades.

**Cuadro 10.** México. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios, medio rural del Programa Oportunidades, 2008-2010 y 2012.

<i>Tipo de hogar</i>	<i>Sin Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Con Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
<i><u>Año 2008</u></i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	3,530,045	77.58	1,020,265	22.42	4,550,310
<i>Hogares Pobres</i>	2,458,238	46.63	2,813,877	53.37	5,272,115
<i>Total</i>	5,988,283		3,834,142		9,822,425
<i><u>Año 2010</u></i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	3,776,195	79.19	992,458	20.81	4,768,653
<i>Hogares Pobres</i>	2,707,292	48.19	2,910,894	51.81	5,618,186
<i>Total</i>	6,483,487		3,903,352		10,386,839
<i><u>Año 2012</u></i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	3,724,528	78.62	1,012,907	21.38	4,737,435
<i>Hogares Pobres</i>	3,183,742	49.88	3,199,353	50.12	6,383,095
<i>Total</i>	6,908,270		4,212,260		11,120,530
Nota. Los porcentajes son respecto al total de hogares pobres y no pobres, respectivamente.					
Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008-2010 y 2012.					

Como se observa en el Cuadro 10a, en México, realizando una comparativa del ejercicio de focalización del programa Oportunidades durante el periodo 2008, 2010 y 2012 se encuentra que la tasa de exclusión está por encima del 77 por ciento considerándose altas con respecto a la escala del programa. De la proporción de hogares pobres No beneficiarios disminuyó a 49.88 por ciento para el 2012, lo que refleja un aumento de 6.97 por ciento en el error de exclusión. Indicando así un aumento a (50.12%) en la tasa de inclusión para el 2012; lo que refleja una disminución de (6.09%) en la tasa de inclusión durante el periodo 2008, 2010 y 2012.

Por consiguiente, a nivel país el error de exclusión (49.88%) aumentó en 6.97 por ciento, lo que significa que en realidad se atiende a 12 de cada 100 pobres considerando que la tasa de inclusión (50.12%) disminuyó en 6.09 por ciento entre 2008, 2010 y 2012. Esto sin duda influye en el exiguo impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza en el país, a pesar de que se haya reducido el error de inclusión (24.05%).

**Cuadro 10a.** México. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en el medio rural 2008-2010 y 2012.

Año	Error de Exclusión: (Sub-cobertura)	Error de Inclusión: (Filtración)	Tasa de Inclusión:	Tasa de Exclusión:
2008	46.63	26.61	53.37	77.58
2010	48.19	25.43	51.81	79.19
2012	49.88	24.05	50.12	78.62
<i>Variación % Total</i>	6.97	-9.62	-6.09	1.34

Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008-2010 y 2012

### 7.2.1 Hogares beneficiarios y errores de focalización en el medio rural de Baja California.

De acuerdo con el Cuadro 10b se puede observar que en el estado de Baja California había 648,626 de hogares en el 2008, donde 111,801 corresponden a hogares No pobres, sin embargo 536,825 padecían algún tipo de pobreza, de tal manera que el 23.46 % de los hogares No pobres y el 0.81% de hogares pobres recibieron transferencias monetarias por parte del programa Oportunidades.

De acuerdo con los datos del cuadro 10b, el estado presentó una disminución en pobreza, donde se observa que de 176,461 de hogares solo 105,095 fueron considerados No pobres. Bajo este contexto y considerando la etapa de crisis la pobreza golpeó a 71,366 hogares en el estado durante este año, lo que significa que 465,459 hogares dejaron la pobreza de 2008 al 2010.

Esto pese a que la cobertura total de programa beneficiaba a 13,501 hogares, de esta forma presentó un aumento de (8.07 %) de hogares pobres con Oportunidades y disminuyeron los hogares No pobres beneficiados (7.37%) por el programa.

Para el 2012 es claro el incremento en la incidencia de pobreza en el estado de 138,800 de hogares, donde solo el 84,173 escapaban de la pobreza, pese al proceso de recuperación de la crisis global esta continuó golpeando a 54,627 de hogares bajacalifornianos, lo que significa que 16,739 hogares dejaron la pobreza. Esto pese a que el programa benefició a 11,191 de hogares, sin embargo, se observa un incremento considerable de (20.49%) de hogares pobres con Oportunidades y una disminución de hogares No pobres beneficiados cercana al (0.00 %) por el programa lo que demuestra la mejora en la focalización del programa destinando el recurso en las personas que están sin el programa oportunidades.

**Cuadro 10b.** Estado de Baja California. Hogares Pobres, No Pobres, Beneficiarios y No Beneficiarios del Programa Oportunidades en la zona rural, 2008-2010 y 2012.

<i>Tipo de hogar</i>	<i>Sin Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Con Oportunidades</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
<i>Año 2008</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	85,569	76.54	26,232	23.46	111,801
<i>Hogares Pobres</i>	532,490	99.19	4,335	0.81	536,825
<i>Total</i>	618,059		30,567		648,626
<i>Año 2010</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	97,354	92.63	7,741	7.37	105,095
<i>Hogares Pobres</i>	65,606	91.93	5,760	8.07	71,366
<i>Total</i>	162,960		13,501		176,461
<i>Año 2012</i>					
<i>Hogares No Pobres</i>	84,173	100.00	0	0.00	84,173
<i>Hogares Pobres</i>	43,436	79.51	11,191	20.49	54,627
<i>Total</i>	127,609		11,191		138,800

Nota. Los porcentajes son respecto al total de hogares pobres y no pobres, respectivamente.  
Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008 -2010 y 2012.

En el cuadro 10c se compara el ejercicio de focalización del programa Oportunidades en los años 2008,2010 y 2012 se puede observar tasas de exclusión por encima de 95 por ciento lo que nos indica niveles muy altos tomando en cuenta la escala del programa. De esta forma la proporción hogares pobres No beneficiarios disminuyo a 79.51 para el 2012, por consecuente presenta una disminución de 10.35% en el error de exclusión durante este periodo. El cual se refleja en un aumento a (20.49%) en la tasa de inclusión para 2012.

**Cuadro 10c.** Baja California. Errores en la Focalización del Programa Oportunidades en la zona rural 2008-2010 y 2012.

Año	Error de Exclusión: (Sub-cobertura)	Error de Inclusión: (Filtración)	Tasa de Inclusión:	Tasa de Exclusión:
2008	87.74	54.18	12.26	95.18
2010	91.93	57.34	8.07	92.63
2012	79.51	0.00	20.49	100.00
<i>Variación % Total</i>	10.35	0.00	-40.17	-4.82
Fuente: Estimaciones propias con base en las ENIGH 2008-2010 y 2012				

## CONCLUSIONES.

De los resultados obtenidos se puede concluir que durante la etapa de crisis 2008-2010 a nivel nacional en las zonas rurales no se observó una reducción de la pobreza. De acuerdo a los resultados en la incidencia de los tres tipos de pobreza muestran una leve reducción: pobreza alimentaria (-4.13%); pobreza de capacidades (- 3.67%); pobreza de patrimonio (-2.26%). Esto significa que en tiempo de crisis (2008 al 2010) la pobreza se recrudeció como sucedió en los años noventa principalmente para esta zona.

Por otra parte, Baja California durante este periodo no tuvo logros sobresalientes para mitigar la situación de pobreza de los hogares bajacalifornianos. Como lo muestra los resultados del análisis de los tres tipos de pobreza obteniendo una reducción en la pobreza de patrimonio del -1.32%, pobreza alimentaria del 0% y pobreza de capacidades 0%, lo que significa que no se lograron avances significativos.

Para el caso de la zona urbana, durante la etapa de crisis los índices de pobreza a nivel nacional se redujo la pobreza alimentaria en -0.63%; la pobreza de capacidades en un -0.56; y la pobreza de patrimonio un -0.21%. Después de la crisis se evidenciaron cambios que

fueron favorecedores (crecimiento económico de 3.9% en 2012) logrando disminuir la pobreza alimentaria en un -0.76%; la pobreza de capacidades -0.71% y pobreza de patrimonio en un -0.14%.

Por su parte para Baja California en la zona urbana no fue de la misma forma, los avances fueron mínimos logrando disminuir en 2010 pobreza alimentaria en un -0.22%; pobreza de capacidades 0% y pobreza de patrimonio -0.23%.

Sin embargo, posterior a la crisis hubo una mejoría marginal en los porcentajes mostrando una disminución en la pobreza de capacidades -0.4% y la pobreza de patrimonio -0.46% pero en caso de la pobreza alimentaria no presentó ninguna variación ya que fue de 0%.

Así entonces, decimos que no existe evidencia suficiente para aceptar la hipótesis de la investigación, si bien, el programa ha permitido mitigar en uno de sus tipos de pobreza, pero el resultado es muy poco significativo a nivel nacional y en Baja California.

El análisis del desempeño de la focalización del programa muestra que a nivel nacional en el 2008 el total de hogares pobres 11, 312,143 solo 3, 381,217 fueron beneficiados con las transferencias del programa. Es decir, abarcando solo el 29.89% indicando que el apoyo no cubre la totalidad de su población objetivo.

Cabe destacar que de la comparación de los ejercicios 2008-2010 y 2012 el avance fue poco notorio durante el 2008 y 2010, tomando en cuenta que en México subió el número de personas en situación de pobreza de 48.8 millones a 52 millones.

Aunado a esto, la eficiencia de la focalización del programa en el estado de Baja California para la zona rural mantuvo cambios pocos significativos durante el 2008, de un total de 29,898 hogares pobres solo 3,666 tuvieron acceso a los beneficios de Oportunidades, quedando fuera 26,232 hogares pobres.

De acuerdo con los indicadores (error de inclusión y exclusión) empleados en la evaluación del programa se encuentra que a nivel nacional en el 2008 alcanzo su tope máximo de la tasa de exclusión 92.98%, esto en comparación con el 2010 y 2012.

En el caso de Baja California, en el 2012 se encontró que para la zona rural del total de los hogares pobres 54,627 solo 11,191 recibieron el apoyo de Oportunidades. Por lo tanto, 43,436 hogares quedaron excluidos, es decir el error de exclusión alcanzo el 79.51%. Lo que conlleva afirmar que el programa no está llegando a quienes realmente lo necesitan.

Estos resultados demuestran y sitúan el mecanismo de focalización del programa oportunidades poco eficientes para la correcta asignación de los recursos, dejando excluidos a los más vulnerables. Rechazando la segunda hipótesis planteada en la investigación.

Por último, el presente caso de estudio aporta a las investigaciones de los programas sociales implementados por el gobierno federal comparativos posteriores al año 2018, y puede ser una base para comparar y medir los aciertos y desaciertos en los mismos para proponer mejores y nuevas estrategias efectivas en favor de la sociedad mexicana.

## **REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.**

Acosta, F. (2010). La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de Población*, Abril-Junio, 155-188.

Aguilar V. (2006). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.

Angelucci, M., O. Attanasio y V. Di Maro. (2012) "The Impact of Oportunidades on Consumption, Savings and Transfers". En: *Fiscal Studies*. 33 (3), September, pp. 305-334.

Banco de México, BM. (2024). Informes-trimestrales, octubre-diciembre-2022.  
<https://www.banxico.org.mx/>

Banco Mundial, BM. (2024). Desigualdad.  
<https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/inequality-trends>

Boltvinik, Julio (2003). “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”. Banco de Comercio Exterior: Revista Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 5, México.

Bourguignon, F. y Spadaro, A. (2006) Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies. Working Papers 20, ECINEQ, Society for Study of Economic Inequality, París.

Bracamontes- Nevárez J. et al. (2011) “ El efecto de Oportunidades en la pobreza de México y la Región Norte 2002- 2006”, Economía, Sociedad y Territorio, vol. XI, núm. 35, 2011, 41-93.

Bustelo, E. y Isuani, E. (1992). “El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina”, en Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5.

Cabrera, C. (2007). Política social: cambios y resultados. En La política social en México: tendencias y perspectivas. Cordera, R. y Cabrera, C. (coordinadores). Facultad de Economía. UNAM. México.

Candia, J. M. (1998). “Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales” en Nueva Sociedad (Caracas) N° 156, julio-agosto.

Coady, D., M. Grosh y J. Hoddinott (2003). “The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of experiences and lessons”, Mimeo. International Food Policy Research Institute.

Cogneau, D., Grimm, M. y Robilliard, S. (2003). “Evaluating Poverty Reduction Policies. The Contribution of Micro-Simulation Techniques” en J. P. Cling, M. Razafindrakato y F. Roubaud, *New International Poverty Reduction Strategies*. London: Routledge Books, pp. 340-370.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2014). Panorama Social de América Latina, 2014, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar. SEDESOL, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval (2006). “Nota técnica sobre la aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005”. Disponible en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) (Recuperado el 20 de enero del 2007).

\_\_\_\_\_(2010).  
Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México, DF: CONEVAL.

\_\_\_\_\_(2011).  
Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía. Vol. 2, Núm. 1, enero-abril.

\_\_\_\_\_(2015).  
Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014, Julio.

---

(2024). Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS- ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Cornia, G.A. y F. Stewart (2003). "Subsidios alimentarios y dos errores de focalización", Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, junio, pp. 563-573

Diario Oficial de la Federación (2004). Ley General de Desarrollo Social, 4 de enero, México.

Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984). "A Class of Descomposable Poverty Measures", en Econometrica. Vol. 52, núm. 3, mayo, Evanston, pp. 761-766.

Fuentes, M. L. (2000) Política social del siglo XXI: retos y perspectivas. Porrúa. México

García D. Molina, D. G. (2005). "Ética y Desarrollo. El conflicto de las interpretaciones", UBACyTFLACSO (mimeo).

Hernández, D., Orozco, M. y Vázquez, S. (2008). Métodos de focalización en la política social en México. Revista Economía Mexicana. Vol. XVII.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2015). Resultados de Pobreza a Nivel Nacional y por Entidades Federativas 2012-2014.

---

(2024). Resultados de Pobreza a Nivel Nacional y por Entidades Federativas 2012-2022.

International Food Policy Research Institute, IFPRI. (2001). Is Progresá working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI. s.l.e.: International Food Policy Research Institute.

Keeley, B. (2018), Desigualdad de ingresos. La brecha entre ricos y pobres, Esenciales OCDE, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264300521-es>

Lasswell, H. (1951). "The Policy Orientation". En: Lasswell, Harold y Lerner, Daniel. The Policy Sciences. Palo Alto: Stanford University Press.

Ocampo, J. A. (2001). "Retomar la agenda de desarrollo". En: Revista de la CEPAL, 74, Santiago de Chile.

Ornelas D. J. (2006), "La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005", Papeles de Población, número 47, México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 85-114.

Orozco, M., Gómez de León, J. y Hernández, D. (1999) "La identificación de los beneficiarios de Progresa" en Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. SEDESOL.

Orozco, M., Hubert, C. (2005) "La focalización en el Programa Oportunidades de México", Unidad de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano, El Banco Mundial, Serie de Informes sobre Redes de Protección Social.

Orozco, M., y Hubert, C. (2005). "La focalización en el programa de desarrollo humano oportunidades de México", Banco Mundial, Serie de documentos de discusión sobre la Protección Social, núm. 531, Washington D.C., junio.

Ospina, B. S. (1999). ¿Nueva Gestión Pública en América Latina? Presentado en el Taller "Ahora Las Instituciones: Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano en América Latina". UNDP/IIG, México.

\_\_\_\_\_ (2000). “Evaluación de la Gestión Pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27.

Palacios, A. (2007). Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México. En La política social en México: tendencias y perspectivas. Cordera, R. y Cabrera, C. (coordinadores). Facultad de Economía. UNAM. México.

Pineda, P. N. (2013). Modelos para el análisis de políticas públicas. El COLEGIO DE SONORA, Hermosillo, Sonora, México.

Programa Oportunidades (2009). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.

\_\_\_\_\_ (2003). Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. México.

\_\_\_\_\_ (2008), Consultado en octubre de 2009, en <http://www.oportunidades.gob.mx/>

Ravallion, M., (1992). Poverty comparisons: a guide to concepts and methods. LSMS working paper. Num. 88.

\_\_\_\_\_ (2003). “The debate on Globalization, Poverty and Inequality: why measurement matters”. Documento de trabajo. Banco Mundial.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2012). Sexto informe de Labores de la Secretaría Desarrollo Social. México.

Sen, A. (1976). “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, *Econometrica*, vol. 44, núm.2, pp.219-231.

\_\_\_\_\_ (1995). "The Political Economy of Targeting", en *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, 11-24. Baltimore y Londres.

\_\_\_\_\_ (2003), "Development as Capability", en *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, 3-16, Nueva Delhi.

Sheshinski, E. y P. Diamond (1992), "Economic Aspects of Optimal Disability Benefits", Working papers from Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Department of Economics (MIT).