



**EL COLEGIO
DE SONORA**

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**El Programa Oportunidades: una evaluación comparativa del impacto en la pobreza
de la región Frontera Norte y México, 2008-2012**

Tesis presentada por

Yesenia Molina Jiménez

Como requisito parcial para obtener el grado de

Doctora en Ciencias Sociales

Director de tesis: Dr. Joaquín Bracamontes Nevárez

Lectora interna: Dra. Gabriela Grijalva Monteverde

Lector interno: Dr. José Luis Moreno Vázquez

Hermosillo, Sonora,

12 de mayo del 2016

Dedicatoria

Dedico esta tesis doctoral a todas las personas e instituciones involucradas en este transcendental proyecto, el cual me ha brindado un valioso desarrollo personal y profesional.

Seguiré trabajando y aprendiendo de la investigación y la docencia, las cuales han sido mi estímulo, esfuerzo y satisfacción.

A mi esposo Oscar e hijita Karol.

A mi director y lectores de tesis.

A mi familia y amistades.

A El Colegio de Sonora (COLSON).

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

Al Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD).

Firmas de aprobación

Comité de tesis	
Dr. Joaquín Bracamontes Nevárez	
Dra. Gabriela Grijalva Monteverde	
Dr. José Luis Moreno Vázquez	

Agradecimientos

Primeramente, gracias a El Colegio de Sonora y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), porque sin sus diferentes medios de apoyo, la presente tesis doctoral no hubiera sido realizada y concluida.

A El COLSON, por creer en mí y darme la oportunidad de ser parte de esta magnífica institución que cuenta con el recurso humano competente para formar profesionales con las herramientas idóneas para su florecimiento personal y laboral.

Gracias al CONACyT por haberme otorgado el apoyo financiero para realizar el posgrado que tanto había deseado y, más aún por el apoyo que le dará a otr@s que como yo buscan potenciar sus capacidades y colaborar con quien lo requiera.

Al Dr. Joaquín Bracamontes Nevárez, quien fue mi principal guía durante estos años, por apoyarme paso a paso, por dedicarme tanto tiempo, por las palabras de motivación y también de amonestación. Muchas gracias Doctor por integrarme a su grupo de tesis de quienes aprendí bastante en las reuniones de trabajo.

A mis lectores la Dra. Gabriela Grijalva Monteverde y al Dr. José Luis Moreno Vázquez, quienes nos emitieron imprescindibles recomendaciones, resultando, al final, un trabajo más amplio, certero y apropiado, del cual estamos complacidos.

Finalmente, a mis maestros y compañeros del doctorado, de quienes me llevo gran parte de sus experiencias, consejos y enseñanzas, ¡Hasta pronto!

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	2
1.1 Justificación	5
1.2 Problema de investigación	8
1.3 Preguntas de investigación.....	9
1.4 Hipótesis de investigación.....	9
1.5 Los objetivos de Investigación.....	10
1.6 La metodología y datos utilizados en la investigación	11
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y EL PROGRAMA OPORTUNIDADES	16
2.1 La política social en México	17
2.1.1 Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC).....	20
2.1.2 La Focalización	22
2.2 El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	23
2.3 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades).....	27
2.3.1 Los componentes y montos económicos del programa Oportunidades	30
2.4 Los aciertos y desaciertos en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC): el caso de Oportunidades	36
2.5 Conclusiones del capítulo.....	46
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA POBREZA.....	48
3.1 Las primeras nociones de pobreza.....	50
3.1.1 El enfoque biológico o de subsistencia.....	50
3.1.2 El enfoque de necesidades básicas	52
3.1.3 El enfoque de la privación relativa y absoluta	53
3.2 Enfoques actuales de la pobreza.....	58
3.2.1 Enfoque monetario o pobreza de ingresos	58
3.2.2 Enfoque de la pobreza multidimensional.....	61
3.2.3 Enfoque de la pobreza de capacidades	63
3.3 Métodos para identificar la pobreza	68
3.3.1 El método de líneas de pobreza (LP)	69
3.3.2 El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)	72
3.3.3 El método multidimensional de la pobreza (MMP).....	73
3.4 Literatura empírica sobre la pobreza	75
3.5 Conclusiones del capítulo.....	84
CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA DE ESTUDIO: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA Y LA TÉCNICA DE MICROSIMULACIÓN ESTÁTICA	86
4.1 El método de líneas de pobreza.....	86
4.2 Los índices para medir la pobreza.....	91
4.3 La estimación de los costos económicos de la pobreza.....	93
4.4 La técnica de microsimulación estática	93
4.5 El software utilizado en la microsimulación de la política social	96
4.6 Descripción de la microsimulación de política social	96
4.7 Las líneas de pobreza 2008-2012	99

4.8	Estimación del ingreso neto total per cápita del hogar	102
-----	--	-----

CAPÍTULO 5. LA REGIÓN DE ESTUDIO, INCIDENCIA DE LA POBREZA E IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LOS PERIODOS: 2008-2010 Y 2010-2012 105

5.1	La pobreza y el impacto de Oportunidades en la región Frontera Norte y México durante el contexto de crisis, 2008-2010.....	109
5.1.1	Hogares en Pobreza Alimentaria	110
5.1.2	Hogares en Pobreza de Capacidades	113
5.1.3	Hogares en Pobreza Patrimonial.....	115
5.2	La pobreza y el impacto del programa Oportunidades en el medio urbano de la Frontera Norte y México, 2008-2010	118
5.2.1	Hogares urbanos en Pobreza Alimentaria.....	118
5.2.2	Hogares urbanos en Pobreza de Capacidades.....	121
5.2.3	Hogares urbanos en Pobreza de Patrimonio	123
5.3	La pobreza y el impacto de Oportunidades en el medio <i>rural</i> de la Frontera Norte y México, 2008-2010.....	126
5.3.1	Hogares rurales en Pobreza Alimentaria	126
5.3.2	Hogares rurales en Pobreza de Capacidades.....	128
5.3.3	Hogares rurales en Pobreza Patrimonial	130
5.4	La pobreza y el impacto de Oportunidades en la región Frontera Norte y México en el contexto posterior a la crisis, 2010-2012	133
5.4.1	Hogares en Pobreza Alimentaria	133
5.4.2	Hogares en Pobreza de Capacidades	135
5.4.3	Hogares en Pobreza Patrimonial.....	137
5.5	La pobreza y el impacto del programa Oportunidades en el medio <i>urbano</i> de la Frontera Norte y México, 2010-2012	140
5.5.1	Hogares urbanos en Pobreza Alimentaria.....	140
5.5.2	Hogares urbanos en Pobreza de Capacidades.....	142
5.5.3	Hogares urbanos en Pobreza Patrimonial	145
5.6	La pobreza y el impacto del programa Oportunidades en el medio <i>rural</i> de la Frontera Norte y México, 2010-2012	147
5.6.1	Hogares rurales en Pobreza Alimentaria	147
5.6.2	Hogares rurales en Pobreza de Capacidades.....	149
5.6.3	Hogares rurales en Pobreza Patrimonial	151
5.7	Conclusiones del capítulo.....	154

CAPÍTULO 6. LOS COSTOS DE LA POBREZA Y LA INSUFICIENCIA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS..... 158

6.1	Los costos económicos para el año 2008	159
6.2	Los costos económicos para el año 2010	161
6.3	Los costos económicos para el año 2012	163
6.4	Conclusiones del capítulo.....	166

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES.....170

INDICE DE MAPA:

Mapa 1 México y la Frontera Norte	106
---	-----

ÍNDICE DE CUADROS:

Cuadro 1. México. Líneas de pobreza mensual per cápita en el sector urbano y rural, 2008-2012.	101
Cuadro 2. México y la Frontera Norte. Población, Producto Interno Bruto y PIB per cápita, 2012	108
Cuadro 3. Índices de Pobreza Alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2008-2010.	111
Cuadro 4. Índices de Pobreza de Capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2008-2010.	114
Cuadro 5. Índices de Pobreza Patrimonial FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2008-2010.....	116
Cuadro 6. Índices de Pobreza Alimentaria FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2008-2010.....	119
Cuadro 7. Índices de Pobreza de Capacidades FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2008-2010... 122	122
Cuadro 8. Índices de Pobreza Patrimonial FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2008-2010.	124
Cuadro 9. Índices de Pobreza Alimentaria FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2008-2010.....	127
Cuadro 10. Índices de Pobreza de Capacidades FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2008-2010. ...	129
Cuadro 11. Índices de Pobreza Patrimonial FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2008-2010.	131
Cuadro 12. Índices de Pobreza Alimentaria FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2010-2012.	134
Cuadro 13. Índices de Pobreza de Capacidades FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2010-2012.	136
Cuadro 14. Índices de Pobreza Patrimonial FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2010-2012.....	138
Cuadro 15. Índices de Pobreza Alimentaria FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2010-2012.....	141
Cuadro 16. Índices de Pobreza de Capacidades FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2010-2012..	143
Cuadro 17. Índices de Pobreza Patrimonial FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2010-2012.	146
Cuadro 18. Índices de Pobreza Alimentaria FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2010-2012.	148
Cuadro 19. Índices de Pobreza de Capacidades FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2010-2012.....	150
Cuadro 20. Índices de Pobreza Patrimonial FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2010-2012.....	152
Cuadro 21. Recursos asignados por el programa Oportunidades y costo económico de la política social en la lucha contra la pobreza (millones de pesos), 2008.	160
Cuadro 22. Recursos asignados por el programa Oportunidades y costo económico de la política social en la lucha contra la pobreza (millones de pesos), 2010.	162
Cuadro 23. Recursos asignados por el programa Oportunidades y costo económico de la política social en la lucha contra la pobreza (millones de pesos), 2012.	165

ANEXOS:

Anexo 1. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Nacional (PIB) y por estados (PIBE), 2006-2012.	192
Anexo 2. Características principales de México, la Frontera Norte y sus estados, 2012.....	192
Anexo 3. Programa Oportunidades: componentes y montos de dinero mensual por familia (pesos).....	193
Anexo 4. Programa Oportunidades: componente Becas Educativas. Monto económico mensual por familia (en pesos).....	194
Anexo 5. Programa Oportunidades: componente “Jóvenes con Oportunidades”.	195
Anexo 6. Hogares identificados en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial, año 2008.	195
Anexo 7. Hogares identificados en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial, año 2010.	196
Anexo 8. Hogares identificados en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial, año 2012.	196

RESUMEN

En México la pobreza se ha convertido en un importante reto gubernamental. El objetivo en este trabajo es conocer si las transferencias monetarias de Oportunidades coadyuvan a la reducción de la pobreza en la Frontera Norte y el país en el contexto de la crisis financiera global (2008-2010) y en el periodo postcrisis (2010-2012). Se estudia la pobreza de ingresos, la incidencia se mide con el método de líneas de pobreza y la técnica de microsimulación estática ayuda a cuantificar el impacto de Oportunidades. Los datos provienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Durante el contexto de crisis (2008-2010), a nivel agregado y en el área urbana la incidencia de hogares en los tres tipos de pobreza se incrementó tanto en la Frontera Norte como en México, lo que implica que Oportunidades no coadyuvó a la reducción de la pobreza pero si evitó que más hogares cayeran en pobreza; sin embargo, en el área rural de la Frontera Norte y el país el programa si tuvo un importante impacto en la reducción de hogares en Pobreza Alimentaria y de Capacidades, pero no en Pobreza Patrimonial.

En los años postcrisis (2010-2012), de nuevo en el país a nivel agregado y en el área urbana el programa no tuvo impacto en ningún tipo de pobreza; mientras que, en la Frontera Norte a nivel agregado Oportunidades mostró un exiguo impacto en la reducción de hogares en Pobreza Alimentaria y de Patrimonio, en el área urbana de la región el impacto también fue ínfimo por tipo de pobreza. No obstante, en el área rural de la Frontera Norte y el país pese a Oportunidades se incrementó la incidencia en los tres tipos de pobreza, al punto de que el impacto logrado en la reducción de la pobreza rural en el contexto de crisis, se diluyó para el periodo de postcrisis.

Palabras clave: líneas de pobreza, microsimulación estática, programa Oportunidades, Frontera Norte

EL PROGRAMA OPORTUNIDADES: UNA EVALUACIÓN COMPARATIVA DEL IMPACTO EN LA POBREZA DE LA REGIÓN FRONTERA NORTE Y MÉXICO, 2008-2012

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente la pobreza se considera un grave problema social a nivel mundial, por lo que no es casual que al iniciar el siglo XXI se tornara la principal meta de Desarrollo del Milenio (ONU 2014), concerniente a combatirla.¹ De acuerdo a los datos del Banco Mundial (BM 2015) en el año 2010 de los casi 7,000 millones de habitantes en el mundo, 2,500 millones vivían en pobreza, de éstos 1,100 millones vivían en pobreza extrema; mientras que en América Latina y el Caribe había 57 millones de personas en pobreza y en pobreza extrema 27.8 millones.² Según los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2012) en México, para el año 2010, había 58.5 millones de personas en Pobreza Patrimonial, 30.4 millones en Pobreza de Capacidades y 21.5 millones en Pobreza Alimentaria.³

¹ En septiembre del año 2000, los 189 Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron los ocho Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) para ser alcanzadas en el año 2015, son los siguientes: 1) erradicación de la pobreza extrema y el hambre; 2) acceso universal a la educación primaria; 3) promover la igualdad de géneros; 4) reducción de la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida y otras enfermedades; 7) asegurar la sustentabilidad medioambiental, y 8) desarrollar asociaciones globales. Véase en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals> (16 de junio de 2014).

² De acuerdo al Banco Mundial, para el año 2010 el nivel de ingresos de la línea de pobreza fue de 2 dólares al día y de la línea de pobreza extrema era de 1.25 dólares al día. Véase en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?0,2> (16 de junio de 2015).

³ La implementación del programa Oportunidades trajo consigo la definición oficial de los tres tipos de pobreza, los cuales son utilizadas en la metodología de la presente tesis: *Pobreza Alimentaria*, se 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. La *Pobreza de Capacidades* se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico en la alimentación, salud y educación. La *Pobreza de Patrimonio* se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico en la alimentación, salud, educación, vestido y calzado, vivienda y transporte público. El valor monetario de cada una de las líneas de pobreza véase en Cuadro 1. (SEDESOL 2003 y CONEVAL 2006).

Esto acontece en el país, pese a la alternancia política que se ha vivido y, también, de que al menos durante los últimos cinco sexenios la pobreza ha constituido un importante reto gubernamental, el cual se ha reflejado en la implementación de los diferentes programas sociales para combatirla: El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el Gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) que inicia en el Gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y continuó en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Incluso en sus primeros años de la Administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se reforzó el programa Oportunidades en virtud de la gravedad de la pobreza.⁴

No obstante, el programa Oportunidades por poco más de una década ha sido el eje de la política social en la lucha por contrarrestar la pobreza, ello a partir del desarrollo de las capacidades básicas de las personas en los hogares pobres, es decir, que los integrantes de la familia tengan una buena nutrición, salud y educación (SEDESOL 2003). Son los tres componentes que inicialmente se definieron en las reglas de operación y a los cuales posteriormente se incorpora el apoyo por adulto mayor en el año 2006, el componente energético en el 2007 y el componente vivir mejor en el marco de la crisis financiera global del año 2008⁵ (DOF 2007, 2009 y 2011).

⁴ Sin embargo, en el año 2014 se decretó la creación de la Coordinación Nacional del Programa de Inclusión Social PROSPERA en sustitución de Oportunidades, al considerar no suficiente sólo la ampliación de capacidades básicas de los individuos, por lo que se requiere del apoyo de programas productivos que impulsen a las familias e individuos pobres a la generación de ingresos de manera sustentable y de este modo por su propia cuenta disminuyan la dependencia de las transferencias gubernamentales. Véase el Decreto en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de septiembre del 2014.

⁵ Este último componente comprende dos transferencias más: un apoyo monetario por el alza en los precios de los alimentos y otro, si las familias beneficiarias tienen hijos de cero a nueve años.

La importancia de Oportunidades radica en que busca impulsar un desarrollo social y humano más equitativo a partir de la transferencia de un apoyo monetario a los hogares en peor situación económica y social, el cual es canalizado a través de las madres de familia con el propósito y a condición de que los hijos se mantengan en las escuelas, los lleven a visitas médicas regulares para vacunarlos y acudir a charlas de salud o nutrición. Para tal propósito, en apoyo al programa Oportunidades, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha otorgado cinco préstamos millonarios al país desde el año 2002. El objetivo general de dichos préstamos es aumentar la acumulación del capital humano de las familias en condición de pobreza extrema, a través del mejoramiento en la alimentación, educación y salud. Los objetivos específicos son: expandir la cobertura al sector urbano, aumentar la eficiencia operativa y, evaluar permanentemente el impacto.

Entonces, el primer préstamo por parte del mencionado organismo financiero internacional fue destinado al proyecto llamado “Oportunidades Fase 1”, el cual fue realizado en enero del 2002 por la cantidad de 1,000 millones de dólares para consolidar y expandir a el PROGRESA;⁶ el segundo al proyecto llamado “Multifase de consolidación y expansión del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, el cual se financió en marzo del 2005 por la cantidad de 1,200 millones de dólares; el tercero nombrado “Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, fue en enero del 2009 por 200 millones de dólares; el cuarto y quinto, titulado con el mismo nombre, uno aprobado en mayo del 2009 por la cantidad de 600 millones de dólares y el otro, en octubre del 2010 por un monto de 800 millones de dólares (BID 2014).

⁶ Comunicado de prensa del BID. Véase en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2002-01-16/bid-aprueba-mayor-prestamo-para-mexico-1000-millones-de-dolares-para-expansion-de-programa-PROGRESA-contra-la-pobreza,55.html> (12 de enero del 2014).

En total el BID ha prestado 3,800 millones de dólares a México para apoyar al programa Oportunidades.⁷ De ahí que, para realizar la transferencia de estos recursos se aplican criterios de selección y focalización, es decir, se hace una selección rigurosa de los hogares que serán beneficiados, esto es mediante un estudio socioeconómico. Entonces, la focalización consiste en identificar a la población pobre más necesitada, a quienes se les asigna cierta cantidad o monto de dinero, dependiendo del tamaño familiar así como de las características y necesidades de los integrantes del hogar.

1.1 Justificación

Como en muchos países latinoamericanos, durante buena parte del siglo pasado la economía mexicana se caracterizó por una fuerte intervención del Estado, como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social. A partir de 1983, la estrategia económica fue la adopción de políticas neoliberales, las cuales promovían la liberación del mercado y la reducción de la presencia del Estado en lo económico y en lo social, para aprovechar las oportunidades que ofrecía la globalización en el logro de mayores tasas de crecimiento económico y equidad social (Calva 2004).

No obstante, Bustamante y Sánchez (2012) advierten que en el modelo neoliberal de la década de los 80's las políticas nacionales apoyaron a la industria exportadora y alentaron la inversión extranjera auspiciando con esto el crecimiento y competitividad en los estados del norte y centro del país, empero para el siglo XXI existe un déficit social, el cual refleja altos grados de marginación y pobreza en los estados del norte del país, de ahí que estos autores señalan que el modelo neoliberal ha provocado desigualdad y una mayor

⁷ Consultado en la página del Banco Interamericano de Desarrollo en la sección de proyectos. Véase: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-details,1301.html?Country=ME&Sector=IS&Status=APP&query=opportunidades> (21 de enero del 2014).

dependencia con los EUA, de manera que los estados fronterizos resienten más los embates de la crisis norteamericana.

Por su parte, Díaz y Turner (2012) aseveran que en el marco del neoliberalismo la desigualdad y la pobreza se han acentuado en la frontera norte debido a la desaceleración de la economía estadounidense y por la diversificación de su comercio e inversión hacia Centroamérica y China. Estos autores señalan que con la apertura comercial, antes del año 2000, la frontera norte se favoreció con la inversión extranjera y el desarrollo de la industria maquiladora; sin embargo, a principios del siglo XXI la economía de la región sufrió un deterioro debido a la crisis económica en EUA, lo que intensificó la pobreza, por lo que proponen un mayor gasto en los programas de gasto social e infraestructura y que se estimule la integración con los EUA, para que la región aumente sus ventajas comparativas y competitivas, impulsando así el desarrollo e integración de todo el país.

De igual manera, Díaz-Bautista et al. (2003) se enfocaron en la estrategia de desarrollo económico y sus principales ejes del desarrollo en la frontera norte, como la industria maquiladora, el comercio y los servicios, precisando que a mitad de los años 80's la apertura comercial favoreció la expansión de la capacidad productiva, la infraestructura y el nivel de ingresos de las personas, pero a finales del año 2000 inicia la desaceleración de la economía por la crisis en EUA, por consiguiente el empleo disminuyó en la industria maquiladora, por ende también los ingresos, de manera que la pobreza aumentó. Por ello, proponen que los 6 estados y 81 municipios fronterizos deben ser evaluados en términos de empleo, distribución del ingreso y de servicios públicos, con el fin de lograr un desarrollo económico sustentable y reduzcan las diferencias entre las diversas regiones.

Por otro lado, con el Decreto de la Ley General de Desarrollo Social (DOF 2004, 16) se mandata lo que se denomina como la evaluación externa de los diferentes programas de política social en el país. Por ello, a fin de identificar y cuantificar la magnitud de los impactos del programa Oportunidades, las instituciones coordinadoras como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), instrumentan evaluaciones cualitativas y cuantitativas del programa Oportunidades.

No obstante, la mayoría de las evaluaciones, sobre todo las externas, hacen referencia, mayormente, al cumplimiento de objetivos orientados a aumentar las capacidades en la educación, salud y nutrición de los beneficiados del programa, esto es, como se muestra en las investigaciones compiladas en Cruz et al. (2006), donde muestran los siguientes de a resultados generales: 1) mejoras en el nivel de consumo de alimentos de los participantes, reflejado en mayor peso y estatura de los menores; 2) incremento en la matrícula escolar de los niños -particularmente la tasa de matrícula de las niñas, lo que reduce la brecha de género en el acceso a la educación- lo cual contribuye a la disminución de la tasa de empleo infantil; 3) mejoría en el desempeño educativo de los niños becarios a raíz de Oportunidades. De manera que según Arroyo et al. (2008) exponen que “algunos estudios han abordado los impactos en el consumo, principalmente alimentos; pero es relativamente bajo el número de ellos que han estudiado el efecto de este tipo de programas en las inversiones que realizan las familias beneficiarias (p. 9).

Por tal motivo, en la presente investigación se propone una evaluación del programa Oportunidades pero en términos de los ingresos, es decir, evaluar el impacto de las

transferencias monetarias de Oportunidades en la reducción de los hogares en condición de pobreza en la región de la Frontera Norte y México.

1.2 Problema de investigación

Ya desde el inicio del siglo XXI, el Banco Mundial (2004) advierte que México debe resolver el problema de pobreza, sobre todo en los estados del sur del país: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; sin embargo, en las últimas décadas la gravedad de la pobreza se ha manifestado también en los estados de la Frontera Norte: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, entidades que históricamente se les ha percibido como ricas, debido en parte a las ventajas socioeconómicas por colindar con los Estados Unidos de América (EUA), aunque diferentes estudios muestran que al menos en las últimas décadas la pobreza se ha tornado un problema preocupante en esta región (Camberos 2009; Aguilar 2000; Camberos y Bracamontes 1996), sobre todo después de la crisis financiera originada en EUA (Zurita et al. 2009).

En este contexto, a pesar de la relevancia de la política social en los últimos sexenios, la pobreza persiste como un reto central en México y sus regiones. En el contexto antes señalado, a pesar de la transferencia del apoyo monetario que el programa Oportunidades otorga a los hogares en condición de pobreza, puede ocurrir que: a) las familias tengan acceso a ciertos requerimientos nutricionales pero aun así, no superen la situación de pobreza alimentaria y, b) de igual manera, los niños pueden asistir a la escuela aunque el ingreso familiar sea insuficiente para superar la pobreza de capacidades.

En este sentido, sin soslayar el hecho de que durante el periodo de análisis prácticamente se duplicaron los recursos asignados a Oportunidades y que las transferencias monetarias de este programa son de gran relevancia para los hogares que viven en condición de pobreza, el problema de investigación tiene que ver con identificar si durante y después del contexto de la crisis financiera global la transferencia de este apoyo monetario permite a los hogares pobres un nivel de ingresos tal que les lleve a superar la situación de pobreza, reduciendo así la cantidad de hogares que viven en condición de pobreza en la Frontera Norte y el país, además, en el ámbito urbano/rural durante los periodos: 2008-2010 y 2010-2012.

1.3 Preguntas de investigación

Debido a que las características socioeconómicas son diferentes a nivel país, la Frontera Norte y en cada uno de los estados que la constituyen y considerando que el programa Oportunidades está dirigido a los hogares de bajo ingreso en los estratos urbano y rural, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es la incidencia de pobreza en el contexto de crisis y en los años posteriores a ésta en la Frontera Norte y México? ¿Las transferencias monetarias de Oportunidades ayudaron a reducir los niveles de pobreza de manera importante en la Frontera Norte y el país? ¿Es suficiente el apoyo monetario de Oportunidades para combatir la pobreza en las entidades que conforman la Frontera Norte en el periodo de estudio?

1.4 Hipótesis de investigación

En las economías latinoamericanas, como en México, la crisis financiera global se ha reflejado en estancamiento económico, lo que a nivel regional se expresa en insuficiente

generación de empleos y la caída en el ingreso de los hogares, como acontece también en la región Frontera Norte, pese a la colindancia de los estados que le conforman con la economía estadounidense. En este contexto y en atención a la pertinencia del programa Oportunidades, la hipótesis de trabajo en esta investigación argumenta que las transferencias monetarias de Oportunidades a los hogares de más bajo ingreso han coadyuvado para que se suscite un impacto significativo en la reducción de hogares que viven en pobreza de capacidades en la región Frontera Norte y el país, durante y en los años posteriores a la crisis global.

Es importante precisar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2014) se propuso como principal Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), la reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre para el año 2015. En este estudio se amplía dicho criterio o meta, por lo que se asume la reducción de la pobreza de capacidades⁸ a la mitad para el 2015, ello en virtud a que éste es el tipo de pobreza objetivo del programa Oportunidades, ya que el desarrollo de las capacidades básicas de las personas en los hogares pobres constituye el punto de partida a fin de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

1.5 Los objetivos de Investigación

El objetivo general de la presente investigación es conocer los niveles de pobreza en la Frontera Norte y el país, durante y después de la crisis financiera global para identificar si las transferencias monetarias que el programa Oportunidades hace llegar a los hogares pobres coadyuvan de manera importante a la reducción de los diferentes tipos de pobreza:

⁸ Como se ha visto, la pobreza de capacidades comprende tanto la dimensión alimentaria como salud y educación.

alimentaria, de capacidades y patrimonial. Por ello, se proponen tres objetivos específicos:

- 1) Calcular los niveles de pobreza en el país, la Frontera Norte y los estados que le integran así, como en el medio urbano y rural, para dos periodos: 2008-2010 y 2010-2012;
- 2) Evaluar el impacto del programa Oportunidades en la reducción de cada tipo de pobreza; y,
- 3) Estimar si las transferencias monetarias mensuales de Oportunidades son suficientes para el combate a la pobreza en la Frontera Norte y el país.

1.6 La metodología y datos utilizados en la investigación

El método de investigación es cuantitativo y de tipo transversal. Primero se calcularán los niveles de pobreza considerando la información de la Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares (ENIGH) (INEGI 2008, 2010 y 2012) y el método de líneas de pobreza (LP). Luego, se recurrirá a la técnica de microsimulación estática (TMSE) para evaluar el impacto que pudieran tener las transferencias monetarias del programa en los niveles de pobreza.⁹ Por último, se calculan los costos económicos, es decir, los recursos totales que se necesitan para abatir efectivamente la pobreza de ingresos en la región y el país.

El método de líneas de pobreza (LP) es el más utilizado para la identificación de la pobreza en América Latina; es un método indirecto pues identifica a los hogares y las personas pobres a partir de si pueden o no satisfacer un conjunto de necesidades básicas en función de su ingreso; es decir, se compara el ingreso corriente de los hogares y personas contra una línea de pobreza especificada (Damián et al. 2003 y Hernández 2001). Por lo tanto, en forma amplia serán pobres aquellos individuos o familias cuyo ingreso no basta

⁹ La técnica de microsimulación estática, es cada vez más utilizada en el análisis de políticas públicas

para cubrir las líneas de pobreza establecidas, que corresponden al costo monetario de determinados satisfactores básicos.

Como se aplicará el método de las LP desarrollado por Amartya Sen, conviene establecer algunas de sus particularidades: a) este método tiene la ventaja de brindar una escala de distancias numéricas respecto a la línea de pobreza –brechas de ingreso-; b) por otro lado, es más restrictivo en términos de condiciones para la identificación y, c) expresa una dificultad inherente, pues es la familia y no el individuo la unidad natural de consumo, lo cual requiere un método de correspondencia entre el ingreso familiar e individual (Sen 1992, 318).

Por otra parte, las técnicas de microsimulación son instrumentos de análisis económico que se han vuelto esenciales para evaluar la política fiscal y social, pues permiten conocer los efectos de cualquier reforma en la legislación fiscal e impositiva o en políticas de subsidios (Bourguignon y Spadaro 2006). Para ello, se utilizan bases de microdatos con información detallada de hogares o individuos partiendo de una muestra representativa de la población estudiada –como las ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Estas técnicas se tornan muy importantes porque ayudan a modelar/simular la política social, dando respuesta en el caso del estudio de la pobreza a la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el nivel de pobreza ante un cambio de la variable ingreso (Y_i) para el hogar (h) en el tiempo $t+1$ si se aplica determinada política social y todo lo demás se mantiene constante? Para esto, se calcula el ingreso disponible para cada hogar en un conjunto representativo de microdatos. El cálculo se compone de los datos de ingresos brutos

tomados de las encuestas, los cuales se combinan con otros elementos de los ingresos – impuestos, subsidios, transferencias- que son simulados. Los cálculos se realizan dos veces (o más), una vez para obtener los resultados pertenecientes al momento real o actual y una vez más para cada cambio de política especificados por el usuario (Corak et al. 2005 y Lambert et al. 1994).

Lo anterior es lo que se denomina como los efectos de primera ronda, lo cual no es otra cosa que la diferencia aritmética entre el "antes" y el "después" de los cálculos. En general, la TMSE presenta las siguientes características: 1) se utilizan microdatos con información de los hogares o individuos; 2) se suponen constantes la estructura demográfica y 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).

Para estimar los niveles de pobreza se sigue la metodología implementada por el CONEVAL (2006) y la fuente de información es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) años 2008, 2010 y 2012, del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). De esta manera, a partir de los microdatos de las encuestas y mediante el paquete estadístico general STATA en su versión 12, se procedió a calcular los diferentes niveles de “ingreso neto total mensual familiar per cápita” requeridos en la estimación de los diferentes tipos de pobreza y en la microsimulación de la política social.

La TMSE ayuda a captar el efecto que las transferencias de Oportunidades tienen en la reducción de la pobreza y se aplica como se describe a continuación. 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 comparar el impacto del programa en los niveles de pobreza; 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, definido por el propio programa Oportunidades.

La investigación y los resultados obtenidos se estructuran en siete capítulos. El primero, es esta parte introductoria, en la cual se expone el contexto general del tema de la pobreza y se desarrolla el protocolo de la presente investigación. El segundo, es el capítulo de la política social en México y los programas de combate a la pobreza, de manera que, se describe el desarrollo de la política social y los aspectos generales de los programas antipobreza: PROGRESA y Oportunidades, enfatizando los lineamientos y reglas de operación de éste; además, se mencionan los aciertos y desaciertos sobre el programa Oportunidades. El tercer capítulo, incorpora el marco teórico y metodológico de la pobreza, es decir, se plasman los enfoques pioneros y actuales de la pobreza, junto con sus correspondientes metodologías para medirla; asimismo, se incluye un apartado que hace referencia a la literatura sobre la pobreza, mostrándose que es abordada mediante una diversidad de perspectivas y técnicas analíticas; de ahí que, se mencionan los resultados de estudios y evaluaciones hechas al Oportunidades.

En el cuarto capítulo, se precisa la metodología y datos utilizados en la investigación. Se describe en qué consiste el método de las líneas de pobreza (LP) y la técnica de microsimulación estática (TMSE), para conocer la incidencia de la pobreza e impacto del programa Oportunidades, con ayuda del software STATA. El quinto, muestra las características socioeconómicas de la región Frontera Norte y México y posteriormente el análisis de los resultados de la investigación: en el contexto de la crisis financiera (2008-2010) y luego para el periodo poscrisis (2010-2012). En el sexto capítulo, se revela el total de los recursos económicos que necesita el programa Oportunidades para combatir efectivamente la pobreza en el país, la Frontera Norte y sus estados. Por último, en el séptimo, se plantean las conclusiones y recomendaciones que derivan del trabajo de investigación, en el cual se enfatizan los hallazgos más sobresalientes en torno a la incidencia de la pobreza y al efecto de Oportunidades, lo que da fundamentos para rechazar la hipótesis de trabajo diseñada en la presente investigación.

CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y EL PROGRAMA OPORTUNIDADES

De la política pública surgen las políticas sociales las cuales se encargan de planear y ejecutar los programas de combate a la pobreza. La acción de política pública cuenta con al menos seis componentes: el primero es el problema el cual es percibido o presentado como público; el segundo es el diagnóstico, que visualiza la extensión y las causas del problema y a partir de éste se concibe la solución (tercer componente) que define la estrategia (cuarto componente); el quinto trata sobre el paquete de recursos económicos necesarios; y, el sexto es la realización de las acciones (Méndez 1993). Entonces, los programas de combate a la pobreza son instrumentos de planeación que contienen un conjunto de proyectos, cuyos objetivos están orientados a disminuir la pobreza y promover el desarrollo desde una perspectiva integral.

El problema de la pobreza se manifiesta bajo una amplia gama de situaciones: socioeconómicas, ambientales y políticas, derivados de la propia nación y, también, por la interacción con otros países. Por tales motivos, la elaboración de los programas antipobreza requieren variadas estrategias y recursos para combatirla. El gobierno de México se ha planteado el abatimiento de la pobreza entre los retos más importantes a solucionar,¹⁰ de ahí que la lucha antipobreza se ha traducido en la ejecución de tres programas: PRONASOL, PROGRESA y Oportunidades, de los cuales, los dos últimos se inscriben entre los denominados Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC).

¹⁰Además, se encuentran entre estos retos: los problemas de inseguridad, el combate al narcotráfico, el desempleo, entre otros.

En México y en la mayoría de los países de América Latina, los PTMC consisten en entregar a los beneficiarios apoyos directos en valor monetario, a cambio de corresponsabilidad de obligaciones (BM 2009). Este tipo de intervención gubernamental es de acuerdo a las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, organismos internacionales que entre otras disposiciones proponen la reducción del gasto público, por consiguiente el presupuesto para apoyar a los más necesitados es reducido.¹¹

Este capítulo trata sobre la política social y como inician los PTMC, a finales de la década de los 90 y su implementación en el programa PROGRESA y después Oportunidades. Se describen los anteriores programas enfatizando y ampliando la descripción del programa Oportunidades. Si bien, estos dos programas antipobreza reflejan una continuidad de la política social basada en los objetivos de los PTMC, un cambio destacable es en relación a que el PROGRESA concentraba la ayuda a los habitantes pobres de las áreas rurales, mientras que Oportunidades amplió su cobertura a las zonas urbanas. Por último se hace una valoración de los aciertos y desaciertos que caracterizan a los programas que transfieren ingresos en la expectativa de combatir la pobreza, particularmente el caso del programa Oportunidades.

2.1. La política social en México

La definición de política pública tiene muchas conceptualizaciones, de manera que, la mayoría hace referencia a decisiones que el gobierno ejecuta para atender una necesidad específica, entonces, según Pineda (2007) es una actividad pública en la que las diversas autoridades y de manera conjunta con la sociedad, hacen o dejan de hacer para atender o

¹¹ Desde esta perspectiva, surgen las políticas focalizadas las cuales están orientadas a realizar una selección rigurosa de las personas más necesitadas para otorgarles apoyos gubernamentales.

resolver los problemas y alcanzar fines comunes. Dicho de otro modo, las políticas públicas las ejecuta el Estado, éste toma decisiones de acuerdo a un proceso de análisis de las necesidades de los gobernados, materializando esas necesidades con la creación de instituciones que brindan bienes y servicios para la población; se clasifican en función de las áreas de atención y pueden ser de tipo: social, económico, ambiental, de seguridad, etc. Dentro de las políticas sociales, o de bienestar social, se encuentra las de atención a la pobreza, educación, salud, población.

Para entender la historia y el proceso en la ejecución de la política social en México, según Sánchez (2007), ésta ha pasado por tres grandes etapas. La primera, recogió las demandas sociales de la Revolución Mexicana; la segunda, tiene un enfoque universal, caracterizado por el modelo llamado Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y un Estado de Bienestar activo; la tercera, tiene una visión asistencialista que focaliza sus acciones para atender ciertas particularidades de la pobreza.

En evidencia a lo anterior, en las últimas décadas, desde los 90, en México y algunos países de América Latina, el asistencialismo focalizado cuenta con cierto grado de universalismo, principalmente en apoyos en el rubro de la educación¹² y salud (INEGI 2015 y Fresneda 2004). En la literatura referente a estos dos derechos universales, existen aportaciones, críticas y recomendaciones, que en general son positivas, ya que se muestran avances cuantitativos y cualitativos en un mayor número de la población. En el caso de México, en el sector educativo, se observa que el índice de analfabetismo está a punto de

¹² En México, desde 1990 al 2015, el porcentaje de personas analfabetas de 15 años y más, bajo de 12.5 a 5.5 por ciento. La educación en el 2015 fue de 9.1 grados de escolaridad promedio. Véase: cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P

erradicarse. Existe mayor nivel educativo y permanencia en la escuela; y, en relación a la salud existe cobertura universal en la afiliación al seguro popular. De acuerdo a lo anterior, se asevera que la focalización es una acción que avanza hacia la universalización de los derechos sociales.

Retomando, el Estado, ha ejecutado diversos modelos de gobierno donde ha aplicado determinadas políticas, según las características socioeconómicas presentes en cada una de las etapas por las que ha atravesado el país. Según Calva (2004) partiendo de la etapa de la Revolución Mexicana, el Estado se configuró como rector y promotor del desarrollo económico y del bienestar social. La acción gubernamental se dirigió al establecimiento de leyes laborales, agrarias e instituciones educativas, de salud y de servicios básicos. Éstas fueron justas, equitativas y se configuraban en el proceso de ser universales en beneficio de toda la población; sin embargo, en la etapa de la crisis de la deuda, México se insertaría en la globalización, adoptando políticas recomendadas por los organismos internacionales, las cuales requerían que el Estado transfiriera a los agentes privados y al mercado algunas de sus funciones; asimismo, exigiría la reducción de la inversión social y económica, entre otras.

Bajo este contexto, desde la década de los noventa el país inicia una nueva forma de política social en apoyo a los pobres, la cual consiste en otorgar directamente montos de dinero a las familias en situación de pobreza, a cambio de cumplir con ciertos requisitos y obligaciones, mediante los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), dichos apoyos son entregados a través del programa Oportunidades. Esta nueva

estrategia marca la diferencia de las políticas condicionadas con los programas tradicionales: asistencialistas y paternalistas.

2.1.1. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC)

A partir de la década de los noventa, las experiencias en la aplicación de los PTMC, colocan a México y Brasil como la génesis de este tipo de protección social sustentada por políticas condicionadas. En México los PTMC iniciaron con el Programa Educación y Salud (PROGRESA), iniciado en 1997, en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y en Brasil, a partir de 1995, donde se desarrollaban experiencias a nivel municipal que fueron antecedentes de lo que hoy se conoce como “Bolsa Familiar” (BM 2009 y Correa 2009). De tal manera que el origen de los PTMC es latino, y actualmente se ha expandido en mayor número al resto de los países de Latinoamérica y en menor medida, pero en aumento, en Asia, África y en algunos países industrializados como la Unión Europea e incluso los estados de Nueva York y Washington D.C., en EUA, los cuales se han unido recientemente a esta tendencia.¹³

En relación a los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, el Banco Mundial (2009) señala que los PTMC proporcionan dinero a los hogares pobres, no obstante, condicionado a que éstos efectúen gastos específicos “en el capital humano de los beneficiarios”. En salud y nutrición implican controles periódicos, seguimiento del

¹³ Según el Banco Mundial (2009), del 2005 a 2009, el banco amplió su cartera de los PTMC, aprobando 16 proyectos en 10 países, principalmente en América Latina, y extendiéndose los más recientes a Asia. Los países que tienen y han tenido los apoyos de estos programas, desde 1997 al 2008, son: México, Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay, Argentina, Colombia, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Burkina Faso, Nigeria, Kenia, Turquía, Pakistán, Yemen, India, Bangladesh, Camboya, Filipinas e Indonesia.

crecimiento y vacunación para los niños menores de cinco años, atención perinatal para las madres y la asistencia a las charlas periódicas de salud” (p.1).

Por lo tanto, los PTMC son programas sociales cuyo cometido es otorgar una transferencia monetaria a las madres de familia de los hogares pobres beneficiados. La selección de dichos hogares se realiza mediante los criterios de focalización, es decir, focalizan su ayuda hacia las personas en pobreza, a quienes se les conceden ciertos apoyos de acuerdo a la profundidad y conjunto de carencias que padecen los integrantes de la familia. El objetivo de estos programas es disminuir y romper con la pobreza intergeneracional, mediante el aumento de sus capacidades relacionadas a la alimentación, educación y salud. La ayuda monetaria que se les otorga está condicionada, es decir, los integrantes del hogar beneficiario deben cumplir con una serie de requisitos vinculados a la nutrición, educación y salud. La falta de cumplimiento significa el retiro de los beneficios.

El BM y FMI, así como los países que los emprenden, aseveran que estos programas de transferencias monetarias son una manera efectiva para: reducir la desigualdad; ayudar a los hogares a salir del círculo vicioso que transmite la pobreza de una generación a otra; y, promover el cuidado en la salud, nutrición y la escolarización de los niños. De manera que, a partir de estos programas se logre el aumento de las capacidades de las personas apoyadas (Parker 2014; SEDESOL 2014; BM 2009).

Los programas de transferencias monetarias poseen reglas y criterios para otorgar determinados montos a las personas necesitadas. Para llevar a cabo esta asignación de dinero se tiene que elegir específicamente a la población que será beneficiada, por tal

motivo se hace una selección rigurosa, ya que los presupuestos de los programas antipobreza son restringidos y deben llegar sólo a los más necesitados. Es por esto que se toman en cuenta determinados criterios para la selección de los beneficiarios, esta manera de seleccionar a los beneficiarios, se le llama políticas o programas de focalización.

2.1.2. La Focalización

En México, a partir de la liberación de los mercados, en la década de los 80's las políticas neoliberales fueron las que tomaron el curso de la acción gubernamental en el país. Las políticas neoliberales emitidas por organismos internacionales, tienen que ver con la reducción de la acción del Estado en la participación económica y social. La mayoría de esas medidas sugieren que al gobierno disminuir el gasto público. Por lo anterior, la asignación presupuestal se refleja en menores montos para los programas sociales, es por esto que se hace una selección precisa de las personas pobres más necesitadas para ofrecerles el apoyo. De acuerdo al anterior procedimiento, es así como las políticas de combate a la pobreza en México, se les llama políticas focalizadas las cuales se reflejan en programas focalizados como el programa Oportunidades.

De acuerdo a Sen (2003), la argumentación a favor de la focalización es que mientras más certero sea el apoyo en llegar a los pobres, menores serán los costos para alcanzar el objetivo de combatir la pobreza, de manera que se trata de garantizar la provisión de los beneficios, es decir, de maximizar los beneficios en la reducción de la cantidad de pobres, a partir de un monto limitado de recursos destinados a mitigar la pobreza. En suma, es la manera más eficaz sería procurar que los subsidios lleguen a los pobres y solamente a ellos.

Algunos autores como Boltvinik (2004) y Calva (2004), expresan las inconveniencias de las políticas focalizadas, mientras que otros, como Fresneda 2004 y Janseen y Pachico 2004, enfatizan las ventajas, en cierta medida, si se implementan de forma adecuada. Boltvinik (2004) critica al programa Oportunidades tanto por su diseño como por la aplicación del mismo, sobre todo por la existencia de los errores tipo I y tipo II.¹⁴ Calva (2004) menciona que el Estado Benefactor cada vez más se va retrayendo y una muestra de ello es la aplicación de políticas focalizadas. Fresneda (2004) hace un análisis del sistema de seguridad social en Colombia, en el cual expresa las ventajas de las políticas focalizadas. Janssen y Pachico (2004) analizan las variables en la innovación del campo, concluyendo que deben llegar mayores ingresos a la población campesina. En suma, los defensores de la focalización recomiendan que los apoyos realmente lleguen a los más necesitados.

A continuación, se mencionan los últimos dos programas sociales de combate a la pobreza en México, los cuales se inscriben en el marco de los PTMC, a saber, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades).¹⁵

2.2. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación fue ejecutado entre los años 1997 hasta el 2002, en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). Este programa promovió el desarrollo

¹⁴ El error tipo I (error de exclusión) es no incluir a los que son pobres por lo tanto los beneficios son erróneamente denegados. Los factores son diversos, tanto de parte de las personas entrevistadas como por los criterios de selección. El error tipo II trata sobre la inclusión de personas que no son pobres. Las personas que no son pobres son incluidos por diversas razones: falsedad en la información socioeconómica por parte de los entrevistados o por corrupción administrativa para beneficiar a los no pobres.

¹⁵ También se abrevia como PDHO, pero en el presente trabajo será abreviado como Oportunidades.

del capital humano en acciones intersectoriales en educación, salud y alimentación, para las familias que viven en situación de pobreza extrema. Los campos de acción fueron: i) apoyar la educación de los niños y jóvenes, mediante el otorgamiento de becas; ii) proporcionar servicios de salud, centrada en niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en lactancia; y iii) mejorar la alimentación, a través de apoyo monetario el cual ayuda a aumentar el ingreso del hogar para alcanzar a adquirir la canasta básica de alimentos.

De acuerdo al documento de Lineamientos Generales para la Operación del PROGRESA (1999), que contiene la planeación, manejo y ejecución de las acciones que guiaron al programa para combatir el problema de la pobreza, indican que el programa buscaba promover una política social global, integrando acciones intersectoriales para mejorar la alimentación, salud y educación de los integrantes de los hogares que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional.

A continuación se hace mención de las características del programa PROGRESA, las cuales son en relación a los objetivos, criterios para la inclusión de localidades, criterios para la identificación de las familias beneficiarias, incorporación y padrón, componentes, corresponsabilidad, esquema de operación, programación y ejercicio del gasto, y evaluación y seguimiento.

La primera característica tiene que ver con los objetivos del PROGRESA, los cuales fueron: mejorar las condiciones en la alimentación, educación y salud. En otras palabras, se

buscaba la integración de acciones en educación y salud para el aprovechamiento escolar; procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos para que sus hijos terminen la educación básica; inducir la responsabilidad y la participación activa de la familia; y promover la participación individual y comunitaria.

Para cumplir los anteriores objetivos, PROGRESA implementó las siguientes estrategias: focalizar sus apoyos para que los beneficios del programa lleguen a quienes más lo necesitan; transparencia, la selección de localidades y la identificación de las familias se hace mediante procedimientos rigurosos, objetivos, imparciales y homogéneos; la unidad atendida es la familia; implementa el enfoque de género, donde las mujeres son la titulares beneficiadas; exige corresponsabilidad; maneja el enfoque integral mediante acciones articuladas en educación, salud y alimentación, con apoyo de otras dependencias, en los tres niveles de gobierno; y, por último, hace seguimiento y evaluación de impactos del programa.¹⁶

La segunda característica es en relación a los criterios para la inclusión de localidades, la cual consta de tres etapas: primera, focalización geográfica de las localidades con mayor marginación; segunda, recolecta información socioeconómica de cada hogar; tercera, se identifican las familias pobres y se presenta a la comunidad para que emitan opiniones para su depuración o sugerencia de inclusiones. La tercera característica es la identificación de las familias beneficiarias que viven en pobreza mediante las características y condiciones socioeconómicas que presentan en conjunto. Se aplica la

¹⁶ En la evaluación de resultados del PROGRESA, existen una amplia variedad de evaluaciones las cuales datan desde el año 1998 hasta el 2001. Véase en SEDESOL (2016): <https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs1999.php>

cédula de información socioeconómica (CUIIS), la cual es sometida a un sistema de puntajes que reflejan la precariedad del hogar y sus miembros. Los valores son entre 0 y 100. El valor menor se asocia a mayor magnitud de la pobreza. También se utiliza la línea de la pobreza de ingresos para identificar a los pobres.

La cuarta y quinta característica son en relación a los componentes y sus responsabilidades. El componente educativo consiste en otorgar becas a niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, durante los meses del ciclo escolar, el monto es creciente a medida que aumentan de grado. Las becas para mujeres se reflejan en un monto mayor a partir de la secundaria. Los niños que cursan el tercer y cuarto año, reciben un apoyo monetario para adquirir útiles escolares; el componente de la salud es ejecutado mediante el Paquete Básico de Servicios de Salud familiar, para prevenir la desnutrición de los niños y se capacita sobre temas de salud, nutrición e higiene; y, en el componente alimentario, se les entrega un apoyo monetario a las familias beneficiadas para apoyar al ingreso familiar en la adquisición de alimentos. Por último, las responsabilidades, son referentes a inscribir a los niños en las escuelas: cumplir con las citas periódicas y pláticas en educación para la salud; y destinar los apoyos monetarios para el consumo de alimentos.

En referencia a la sexta y séptima estrategias relacionadas al esquema de operación y programación del gasto, en la operación se integran esfuerzos conjuntos de las dependencias y organismo del gobierno federal, estatal y municipal del sistema Educativo Nacional, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad, de modo que cada una de éstas determina sus previsiones de gasto respecto al número de familias y sus integrantes; y, las últimas estrategias, son la evaluación y seguimiento, donde

se miden los resultados e impactos, proporcionándose información para reorientar las acciones y mejorar el funcionamiento del programa.

Lo anteriormente descrito del PROGRESA, es similar –sin embargo, se mencionan algunos cambios y ajustes los cuales se indicaran a lo largo del siguiente subapartado- al programa Oportunidades. A continuación, se detallan las características del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así, como los diversos componentes y sus respectivos montos, en el periodo de estudio 2008-2012.

2.3. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades)

Este programa, que continúa con la estrategia del anterior, promueve el desarrollo del capital humano con acciones de mejora en sus tres principales componentes: alimentación, salud y educación. El programa focaliza la ayuda a los pobres que viven en condición de pobreza de capacidades y prioriza su ubicación en las zonas rurales, sin subestimar las zonas urbanas -principales adecuaciones y cambios en comparación con el PROGRESA-. Integra acciones con el fin de brindar apoyo a las familias por medio de una transferencia monetaria y suplementos alimenticios, condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de los niveles de salud. Sus objetivos son: i) reducir la pobreza; ii) generar igualdad de Oportunidades; iii) apoyar el desarrollo de capacidades y; iv) fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (2003), el programa presenta un “cambio de visión en la política de superación de la pobreza que se inició a mediados de los 90’s para transitar de acciones asistencialistas que sólo transferían ingreso a través de

diferentes medios, hacia programas que al mismo tiempo que otorgan una transferencia de ingresos, fomentan la inversión en el desarrollo de capacidades, ampliando las Oportunidades de las familias” (p. 37). De manera que, -al igual que el PROGRESA,- el programa Oportunidades impone la condicionalidad, es decir obligan a sus beneficiarios a que cumplan con ciertos requisitos en materia de alimentación, salud y educación y, si alguno de los beneficiarios no cumple con lo estipulado, se le retiene o se le retira definitivamente el apoyo.

El programa Oportunidades maneja tres componentes principales: el alimentario, el educativo y el de salud. El componente educativo trata sobre la entrega de becas y apoyos para la adquisición de útiles escolares. Incluye la educación media superior y la vinculación con programas y acciones en la oferta y calidad en los servicios educativos. En el componente de la salud, se da atención a todos los miembros de la familia y se promueve la prevención de enfermedades y, en el componente alimentario, se otorga una transferencia monetaria y suplementos alimenticios para niños menores de 5 años que presenten un grado de desnutrición, además, a las mujeres embarazadas y en lactancia (SEDESOL 2003).

Los anteriores tres componentes están estipulados bajo cierta corresponsabilidad o requisitos. En materia educativa, la entrega de las becas de primaria, secundaria y de educación media superior están sujetas a la certificación de la inscripción y asistencia escolar. En materia de salud y alimentación, se registran a la unidad de salud que les sea asignada y todas las personas integrantes de la familia beneficiaria deben asistir a las citas programadas en los servicios de salud, máxime en situación de desnutrición en los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas. La suspensión de los apoyos y baja del

programa, podría ocurrir de forma mensual, por tiempo indefinido o de forma definitiva (DOF 2007, 2009 y 2011).

El programa Oportunidades tiene como objetivo el desarrollo de las capacidades y propiciar el acceso a las Oportunidades. El programa forma parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual concibe el desarrollo social y humano como un proceso para obtener oportunidades de superación que reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género, mediante el desarrollo de las capacidades alimentarias, de salud y educativas para acceder a una mejor calidad de vida de la población y en balance con el medio ambiente (Ibíd.).

Por otra parte, con el Decreto de la Ley General de Desarrollo Social se mandata la evaluación de los diferentes programas de política social en el país (DOF 2004, 16), lo que incluye el programa Oportunidades. Por ello, a fin de identificar y cuantificar la magnitud de los impactos del programa, las instituciones coordinadoras como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) instrumentan la evaluación externa de Oportunidades, las cuales son evaluaciones cualitativas y cuantitativas sobre los resultados de impacto, de la operación y del costo- efectividad, todo ello para instrumentar ajustes en su diseño y operación, de acuerdo a los objetivos y metas del programa.¹⁷ Con todo lo anterior, se pretende garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad y calidad de los resultados obtenidos.

¹⁷ Los evaluadores externos son asignados por las propias secretarías: SEDESOL, SEP y SSA.

En referencia a las evaluaciones externas hechas a estos programas -PROGRESA y Oportunidades, la mayoría de los resultados son concernientes a la incidencia de la pobreza¹⁸ y al cumplimiento de metas¹⁹ (Hernández et al. 2003; Arroyo et al. 2008; Behrman et al. 2008; Parker et al. 2008 y Neufeld et al. 2011). Por tanto, esto refleja la necesidad de evaluar al programa Oportunidades en relación a los ingresos, de manera que, por medio de esta variable se logra conocer el impacto en la población, es decir, los efectos correspondientes a los ingresos en los beneficiados. En suma, por medio del estudio y análisis en relación a los ingresos, se puede conocer en qué medida las transferencias monetarias de Oportunidades ayudan a mitigar la pobreza y cuáles serían los montos apropiadas para salir de ella.

2.3.1. Los componentes y montos económicos del programa Oportunidades

Continuando con la descripción del programa Oportunidades, se revisan las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano (Oportunidades)²⁰ y, después, los componentes y sus correspondientes montos monetarios para los años 2008, 2010 y 2012. Se mencionan los cambios identificados, en relación a la agregación de nuevos componentes, así como los diversos montos de los apoyos, los cuales varían en cada uno de los años descritos.

En las reglas de operación se menciona, primeramente, el proceso para identificar a las familias beneficiarias, que consta de dos etapas: la primera, sobre criterios para la

¹⁸ La incidencia de la pobreza es la expresión numérica reflejada en tasas o porcentajes de pobres. Estos porcentajes son indicadores que reflejan el número de personas que se encuentran en este tipo de situación social.

¹⁹ En las evaluaciones externas referentes al cumplimiento de metas, dichos resultados muestran, en general el aumento o crecimiento, por ejemplo: del número de beneficiados, de la cantidad de becas, del grado escolar, en la mejoría de la nutrición, mayor número de personas inscritas al seguro popular, viviendas apoyadas y demás.

²⁰ Ver las Reglas de operación del programa Oportunidades en el Diario Oficial de la Federación, para los años: 2008, 2010 y 2012.

inclusión de zonas de atención; y, segunda, en base a criterios para la identificación e incorporación de las familias. Para determinar la inclusión de zonas es de acuerdo al índice de marginación, esto es, en base a los métodos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el medio rural y urbano y que cuente con acceso y capacidad de atención en los servicios de salud y educación. En la identificación, se utiliza la metodología de puntajes homogéneo que considera la condición de residencia rural-urbana y la incorporación de la familia se formaliza con su registro en el Padrón Activo de Beneficiarios.

En relación a los componentes del programa Oportunidades, éste cuenta con cinco, los cuales son los siguientes: Componente Educativo (Becas educativas y útiles escolares), Apoyo Alimentario, Adultos Mayores, Energético y Apoyo Infantil Vivir Mejor. En este apartado se enfatizan los componentes relacionados a las capacidades de las personas: el educativo, alimentario y el de salud, sin menoscabar la importancia del resto. Se menciona en qué consisten, año de incorporación y montos que representan, para cada año.

En la descripción de los componentes, primeramente, el educativo orienta su apoyo en la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela. Se integra en dos apoyos: en becas educativas y útiles escolares (el apoyo a útiles escolares se entrega en alguna de las siguientes formas: para adquirir útiles, para reponer útiles y en único pago). Las becas son para niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias, menores de 18 años, que están inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria; las becas de educación media superior son para jóvenes de entre 14 y 21 años. Su monto es creciente de acuerdo al grado que se cursa. Se entregan durante los diez meses del ciclo escolar. En secundaria y

educación media superior las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres. Los útiles, en la primaria los reciben en forma de apoyo monetario o en paquete de útiles, al inicio del ciclo escolar. En el segundo semestre se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de los útiles escolares. En secundaria y educación media superior, reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de los mencionados.

En relación al componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” éste asigna al becario de Educación Media Superior (EMS) un beneficio económico que se acumula en forma de puntos a partir del tercer grado de secundaria hasta un máximo de 3,000 puntos, se hace acreedor de este puntaje, si concluye este nivel educativo antes de los 22 años de edad. El uso de ese capital puede ser para: 1) un nivel de educación superior; 2) opciones productivas, 3) una vivienda nueva o más digna; 4) adquisición de un seguro de salud; u, 5) opción de ahorro (Ver anexo 5).

El componente de salud, opera bajo cuatro estrategias específicas: la primera, es mediante el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud; segunda, prevenir la desnutrición mediante la entrega de suplementos alimenticios; tercera, autocuidado de la salud mediante la educación en salud, nutrición e higiene; y, cuarta, reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional. Las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud se destinan a cada uno de los miembros de las familias. Se prioriza la atención a: mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y a los niños menores de cinco años y, además, se les entrega suplementos alimenticios. Las sesiones educativas para la salud están dirigidas principalmente a las titulares beneficiarias y a los becarios de Educación Media Superior (EMS).

En el componente alimentario, se otorgan apoyos monetarios a las familias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación. La entrega de suplementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional refuerzan la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas en periodo de lactancia.

En relación a la corresponsabilidad, los integrantes de la familia beneficiaria, deben cumplir con las siguientes obligaciones: inscribir a los estudiantes y apoyarlos para que asistan a clases y mejoren su aprovechamiento; registrarse en la unidad de salud que les corresponda; cumplir con las citas de acuerdo al Paquete Básico de Servicios de Salud; asistir a las sesiones de educación para la salud, las madres de familia y becarios de educación media superior; y destinar los apoyos monetarios para alimentación y para su aprovechamiento escolar. El incumplimiento de la corresponsabilidad en uno de los integrantes de las familias beneficiadas lleva a la suspensión temporal o definitiva de los apoyos que les otorga el programa.

Los componentes del programa Oportunidades en cada uno de los años: 2008, 2010 y 2012, han aumentado en número y, asimismo, en las cantidades asignadas, empero, en algunas ocasiones el monto se mantiene fijo. Los primeros componentes siguen siendo, junto con otros que se van agregando, las becas educativas y el apoyo alimentario. El dinero se entrega directamente a las titulares beneficiarias del programa; los montos se actualizan semestralmente en base al Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica de julio de 1997. El total de los apoyos monetarios por familia son diferenciados, ya que varían conforme al número de becarios, a su permanencia y avance en los grados escolares

y, además, si son mujeres y dependiendo el número de adultos mayores en la familia. A continuación, se enuncian para cada año analizado los componentes y sus correspondientes montos de dinero.

Para el año 2008, los componentes y sus correspondientes montos de dinero mensual, son los siguientes: para el componente llamado Apoyo Alimentario, la cantidad monetaria de ayuda fue de 185.00 pesos mensuales; para el componente de Adultos Mayores, fue de 260.00; para el componente Apoyo Monetario para Útiles Escolares, el cual es otorgado mediante tres montos, según corresponda: el primero, para la adquisición de útiles, para los becarios entre tercero y sexto de primaria, que no reciben paquete de útiles escolares, fue de \$165.00; el segundo, por concepto de reposición de útiles, los de primaria reciben un apoyo de \$85.00; y tercero, el único pago, para los estudiantes de Educación Media Superior (EMS), fue de \$310.00 pesos. Por último, los montos máximos mensuales por familia para este año son: sin becarios en educación media superior fue de \$1,190.00 y con becarios en EMS fue de \$2,220 (Ver anexos 3 y 4).

En en el ejercicio fiscal de este año, se incluyó un nuevo componente: apoyo al Consumo Energético donde el programa Oportunidades otorga un apoyo monetario mensual a la familia para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible o velas, etc), su monto fue de \$50.00 pesos (Ver anexo 3).

Los componentes y sus correspondientes montos para el año 2010, son los siguientes: para el componente Apoyo Alimentario, el monto de ayuda fue de 220.00 pesos

mensuales; para el componente de Adultos Mayores, fue de 305.00 pesos; para el Componente Energético, el monto fue de 60.00 pesos; para el componente de apoyo para Útiles Escolares, el cual está dividido en tres montos: el primero, para la adquisición de útiles, fue de \$195.00; el segundo, por concepto de reposición de útiles de \$95.00; y tercero, el único pago, para los estudiantes de Educación Media Superior, fue de \$365.00 pesos. Por último, los montos máximos mensuales por familia para este año, fueron: sin becarios en Educación Media Superior, con la cantidad de \$1,515.00 y con becarios en EMS, de \$2,440.00. En este ejercicio fiscal se incluye un nuevo componente, el cual es el Apoyo Infantil Vivir Mejor, con la cantidad de \$120.00 (Ver anexos 3 y 4).

Para el año 2012, los componentes y montos, fueron los siguientes: para el componente Alimentario, el monto fue de 225.00 pesos mensuales; en el componente de Adultos Mayores, cuyo monto fue de \$315.00; en el Componente Energético, el monto fue de \$60.00 pesos; en el componente Apoyo Infantil Vivir Mejor, con la cantidad de \$120.00; en el componente de apoyo monetario para Útiles Escolares, integrado por tres cantidades: el primero, para la adquisición de útiles, fue de \$200.00; el segundo, por concepto de reposición de útiles, de \$100.00; y tercero, el único pago, para los estudiantes de Educación Media Superior, fue de 375.00 pesos. El monto máximo por familia fue de \$2,765.00 (Ver anexos 3 y 4).

2.4. Los aciertos y desaciertos en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC): el caso de Oportunidades

Como ya se ha señalado, en la década de 1990 cobra fuerza el modelo de libre mercado cuyos principios fueron la reducción del gasto público y de la intervención del Estado en la economía en favor del sector privado. En las reformas sociales para hacer frente la pobreza se promovió la focalización, es decir, centrar la atención y apoyo a las personas en condición de pobreza extrema mediante los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), los cuales han protagonizado la continuidad de las políticas de protección social en respuesta a la crisis económica que azotó en América Latina en la década de 1980.

En América Latina los PTMC operan en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), a un costo aproximado del 0.4% del PIB regional (Simone y Aldo 2011). La expansión y cobertura de los PTMC ha ido incrementando por el consenso que existe en relación a su eficacia, por lo que se han convertido en el eje central de las políticas sociales para combatir la pobreza. En este sentido, existe un movimiento creciente a favor de su implementación debido a los resultados en las evaluaciones de impacto los cuales aseveran que los PTMC son eficaces para promover el acceso y utilización de los servicios educativos, de salud y alimentarios y para aliviar la pobreza en el corto plazo (Villatoro 2007).

La mayoría de los estudios que evalúan el impacto de estos programas han resaltado sus potencialidades para superar la pobreza y acumular capital humano. Por tales razones,

los PTMC son promovidos y apoyados por instituciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como por diversos gobiernos de América Latina (Valencia 2008; Barba y Valencia 2011). Debido a lo anterior, en la actualidad se ha legitimado que los PTMC tienen la capacidad de enfrentar y combatir la pobreza.

No obstante, existe amplia literatura crítica que argumenta las debilidades que enfrentan los PTMC, en relación a los dos grandes objetivos: en el corto plazo pretende disminuir la pobreza y en el largo plazo incrementar el capital humano para interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza. De acuerdo a Valencia (2008), es anticipado declarar que los PTMC tienen la capacidad de romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo y que no existe seguridad que estos programas puedan reducirla en el mediano plazo; mientras que, Rangel (2011), Barba y Valencia (2011) y Valencia (2008) advierten que no hay evidencia empírica que muestre los aumentos en el capital humano, es decir, un mayor grado escolar no producirá necesariamente un aumento en el capital humano, para esto se requiere incorporar indicadores sobre el rendimiento escolar. Asimismo, según Cortés et al. (2007) el programa Oportunidades no da información para conocer y garantizar el destino laboral de los jóvenes graduados, por estos inconvenientes será difícil lograr óptimamente romper con el círculo vicioso de la pobreza.

Además, existen relevantes debates respecto a los efectos nocivos que pueden estar generando las políticas de transferencias monetarias condicionadas. En relación a cuestiones de género, según Maffei (2012) se producen tensiones en materia del

empoderamiento de las mujeres. Existe sobrecarga en las obligaciones que contraen las mujeres con el programa y además se refuerzan los roles asignados culturalmente y perpetúan su desventaja y dependencia económica y social. También hay efectos adversos en el capital social, por lo que de acuerdo a Gonzales de la Rocha (2005), se han presentado rupturas de lazos sociales preexistentes, entre quienes son beneficiarios y quienes no lo son. En el tema de las redes de colaboración y reciprocidad, Gallardo (2008) señala que los procesos de mano vuelta²¹ han desaparecido y existe exclusión de personas, porque no cuentan con servicios de salud y educación, de tal manera que no participan en acciones colectivas, lo cual conduce a una ruptura de la cohesión social.

Extendiendo los anteriores argumentos, Barba y Valencia (2011) discuten una serie de hipótesis no comprobadas de parte de quienes impulsan los PTMC y abordan al programa Oportunidades criticando una serie de ilusiones en torno a aquellos programas: la social supone que las transferencias logran reducir la pobreza; la económica apuesta que la reducción de la pobreza se deberá a la inversión en capital humano; la política asume que estos programas no son clientelista y la ilusión sistémica que privilegia las intervenciones estatales por el lado de la demanda sin tomar en cuenta las debilidades de la oferta. Dichos autores concluyeron que los PTMC son valiosos en varios sentidos pero no han sido eficaces para disminuir la pobreza, empero, han dejado de lado la calidad en los servicios y en las instalaciones educativas y de servicios. A causa del actual contexto mexicano no se puede afirmar que los PTMC sean un medio eficaz para la cohesión social. Recomiendan

²¹ Con la forma de gobierno de usos y costumbres, se destacan dos tipos de mecanismos de cooperación y reciprocidad intracomunitarios: aquellos que se dan a nivel de personas y familias, como la mano vuelta; y, aquellos que se dan en beneficio de la comunidad tales como el sistema de cargos, los trabajos comunitarios (tequio, faena o fajina) Gallardo (2008).

una reforma profunda a estos programas a partir de un enfoque de equidad, ciudadanía, social y política para desarrollar derechos sociales de la misma calidad para todos.

En Valencia (2008), se hace un balance entre los aportes, límites y debates sobre los PTMC, los cuales hace frente en seis pilares: (a) atienden a los más pobres, (b) son eficientes administrativamente, (c) disminuyen la desigualdad, (d) reducen la pobreza (e) aumentan el capital humano y (f) son capaces de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, de lo anterior asegura que son claros los resultados en a, b y c, pero son débiles o inciertos en los pilares d, e y f. Por ello, señala como positivo que la población beneficiada aumente su grado escolar, tenga mejor nutrición, menos días de enfermedad, y que la intensidad de la pobreza se reduzca al menos un poco; sin embargo, esto no significa que los PTMC sean la solución a la pobreza. Propone un nuevo enfoque que combine roles preventivos y de asistencia con el de desarrollo social, y realizar evaluaciones autónomas y plurales.

Por su parte, Rangel (2011) revisa una serie de trabajos en relación a las estrategias de políticas para la superación de la pobreza rural. Analiza la discusión conceptual en A.L. así, como las principales políticas y programas implementados. Entre los principales resultados concluyó que los PTMC aumentan la demanda por servicios de educación y salud pero no existen evidencias empíricas concluyentes que vinculen a estos programas con aumentos en el capital humano; mientras que, entre los principales desafíos están la superación del enfoque tradicional de género y las dificultades para el monitoreo de las condicionalidades, señala además que se requieren definiciones en las reglas de egreso de

los beneficiarios y que el diseño debe incorporar las múltiples dimensiones que tiene la pobreza: aumentar la oferta pública a otras áreas como la laboral.

De acuerdo a lo anterior, entonces la ejecución de este programa de política social de combate a la pobreza debe analizar y responder a ciertas vulnerabilidades expresadas por los citados autores, incluso los mencionados informes de las evaluaciones externas reconocen ciertas debilidades del programa Oportunidades, de manera que estos aportan retos y recomendaciones que deben abordarse. Así pues, como prueba de ello, la SEDESOL (2009) en el informe de la evaluación específica de desempeño 2008 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades recomienda que la calidad de los servicios en educación y salud deba mejorarse para incrementar el impacto potencial del programa sobre sus beneficiarios al igual que el funcionamiento de Jóvenes con Oportunidades. Asimismo, reconocen que existen familias elegibles que no han sido incorporadas al programa y habitan en localidades con acceso a servicios de educación y salud.

Además de la literatura que cuestiona y critica las debilidades en el diseño e implementación del programa Oportunidades, están los autores que objetan los mecanismos de medición de la pobreza y la focalización, así, como las prácticas relacionadas al clientelismo, asistencialismo y populismo. En este sentido, Boltvinik (2005) figura como el más fuerte crítico de la metodología de medición de la pobreza en México e incluso ha hecho su propia medición de pobreza.

Dicho autor señala que los programas focalizados son parte del modelo neoliberal y advierte que el programa Oportunidades -el cual el BM lo ha convertido en un ejemplo de

éxito para los demás países subdesarrollados-, dirige su apoyo solamente a los pobres extremos, donde los pobres no extremos quedan excluidos de tales beneficios y para colmo cuando se focaliza en hogares en pobreza extrema se generan los errores de inclusión y exclusión, de manera que incluye a 1.6 millones de no pobres, al mismo tiempo que excluye a 3.2 millones de pobres, observándose que los errores de exclusión son más altos. En este sentido, el programa es deficiente, porque su método de focalización no logra un impacto certero debido a que excluye a una gran cantidad de hogares que debieron ser beneficiarios por el programa.

En cuanto al análisis que aborda la crítica a los programas sociales respecto a que estos deben incluir instrumentos que ayuden a resolver las causas subyacentes de la pobreza, como podrían ser el desempleo y el insuficiente salario. En su investigación, Ornelas (2006) somete a crítica las políticas de combate a la pobreza en México emprendidas desde el año 1982 hasta el 2005, de manera que hace una reflexión sobre la necesidad de superar el neoliberalismo, y por consiguiente plantear una política universal de desarrollo. Propone que se debe reorientar la política económica para lograr un crecimiento sostenido, mismo que generará empleo y mejorará la distribución del ingreso; por lo cual, México debe reestructurarse para minimizar la dependencia económica que resulta en una economía vulnerable. Las estrategias deben ir encaminadas a estimular mecanismos que incrementen el financiamiento de capacidades tecnológicas propias, que generen, produzcan, circulen y consuman en un mercado interno, lo cual es la clave para terminar con el flagelo de la pobreza. También es importante, para este autor, la solidaridad entre las clases sociales, reforzar la cruzada contra la corrupción y el mal gobierno y se

deben crear mecanismos para suprimir o eliminar la dependencia a los subsidios, el desarrollo desigual, el estancamiento y la pobreza generalizada.

En relación a las observaciones hechas a las evaluaciones externas de los programas sociales, Rojas (2010) cuestiona la idea de los programas contra la pobreza los cuales asumen que aumento en los ingresos a través de las transferencias monetarias condicionadas es suficiente para ubicarlas en una situación de vida satisfactoria, es decir, que al evaluar el éxito de los programa de reducción de la pobreza deberían también incluir indicadores de bienestar subjetivo. Recomienda que la evaluación de los programas sociales contra la pobreza deba ir más allá del ingreso e incorporar indicadores de satisfacción de vida y de bienestar subjetivo,²² derivando esto un diseño más integral. Realza que es conveniente interesarse por sacar a las personas de la pobreza de ingreso, pero es aún mejor preocuparse por ubicarlas en una situación que favorezca su satisfacción de vida.

En cuanto al asunto del clientelismo, Hevia de la Jara (2010), realiza un estudio etnográfico entre los años 2004 y 2005 en el sur del estado de Veracruz para comprender la interacción entre los beneficiarios y el programa Oportunidades e investigar si existe el clientelismo en el programa. En el análisis el autor concluye que el programa no se utiliza con fines clientelares, debido a su diseño institucional, es decir, el programa cumple con la transparencia (en la selección de los beneficiarios), blindaje electoral (registro de los beneficiarios) y elimina la intermediación entre los beneficiarios y el gobierno; sin embargo, derivado de esto crea nuevos intermediarios que son los enlaces y las vocales del

²² Estos satisfactores de vida son el amor, el apoyo emocional, la pareja, el compañerismo, buenas relaciones de matrimonio, pareja, amistades, familia.

Comité de Promoción Comunitaria, cuya posición les permite, entre otras cosas, hacer uso político-electoral del programa, es decir, los beneficiarios no sólo siguen expuestos a prácticas clientelares de los anteriores, sino también del médico y del cacique.

A cerca de las evaluaciones externas, pero en correspondencia con la metodología que emplean para medir los impactos y en relación a la calidad en la educación y la salud, Tetreault (2012) realiza un análisis crítico a los programas Progresá y Oportunidades, señalando que tienen doble cara: por un lado, que las evaluaciones externas muestran los resultados de corto plazo que incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con mayor nivel educativo; por el otro lado, las deficiencias en los servicios de salud y educativos, combinado con el estancamiento laboral, lleva al fracaso la eliminación de la pobreza. Manifiesta que el gobierno y los evaluadores externos se han apresurado a declarar que los impactos positivos pueden erradicar la pobreza, pero persiste la mala calidad en los servicios de salud y la educación; las mujeres tienen sobrecarga con las corresponsabilidades que deben cumplir y más aún si tienen un empleo; aún existe una gran cantidad de errores de inclusión y exclusión. En suma, asevera que el problema de los programas es que suponen que niveles más altos de escolaridad se traducirán en mejores salarios, no obstante en México el empleo se ha estancado y los salarios reales se han depreciado bastante. Recomienda reorientar la estrategia de desarrollo de manera integral, dando prioridad al combate de la pobreza e incluyendo acciones para reducir la desigualdad, crear empleos y tomar en cuenta la sustentabilidad ecológica.

Otro asunto en discusión es el concerniente al populismo, Madrid y Ladrón de Guevara (2013) realizaron una investigación documental y aplicaron una metodología de

análisis financiero a los programas de la SEDESOL, incluyendo el programa Oportunidades. Primeramente describen los programas implementados por la SEDESOL, los recursos asignados a dichos programas y su evaluación e impacto en la sociedad, concluyendo que aunque se destinan grandes recursos económicos para impulsar el desarrollo social y los resultados mostrados en los informes muestran que los objetivos de desarrollo social se han ido alcanzando, en alguna medida. Declaran que estos programas se han enfocado más en medidas populistas hacia los más necesitados, que en programas que busquen fomentar un verdadero desarrollo integral de las personas. Los autores enfatizan en un clásico proverbio, es decir, ellos recomiendan que el diseño de los programas sociales incluyan herramientas donde se “enseñe a pescar” y no a “dar el pescado”.

Hasta aquí, el análisis realizado da cuenta de las fortalezas, debilidades, aciertos y desaciertos inherentes en este tipo de programas; sin embargo, es meritorio mencionar que las transferencias monetarias condicionadas han ayudado a que la intensidad de la pobreza en el hogar sea menor; que los integrantes de los hogares pobres beneficiarios han logrado mayor grado académico, de manera que la deserción escolar y sobre todo la del género femenino ha estado en constante disminución, y por ende también el empleo infantil. Ha mejorado la nutrición infantil, también en las mujeres embarazadas y en etapa de lactancia. Así mismo, los beneficiarios han mostrado avances en la instrucción de salud y reproducción, debido a la corresponsabilidad de aquellos a asistir a las pláticas impartidas en los centros de salud.

No obstante, también es importante reconocer que existe escasez de mecanismos para evaluar la calidad y la infraestructura en la oferta de los servicios públicos, la

persistencia de los errores de inclusión y exclusión; y por supuesto, acatar que se deben incluir o vincular mecanismos que ataquen las causas subyacentes de la pobreza. En suma, se deben tomar en consideración las acertadas críticas para perfeccionar la implementación y funcionamiento de los programas sociales antipobreza. En sustento a lo anterior, Arroyo et al (2008) aseveran que los países pobres y en desarrollo donde se han implementado este tipo de programas de combate a la pobreza, han mostrado tener mayor éxito que otros programas en los que no se condiciona la ayuda gubernamental. Además, Stampini y Tornarolli (2012), en su investigación sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe, demuestran que estos programas representan más del 20% de los ingresos de los beneficiarios pobres y estimaron que la incidencia de la pobreza sería, en promedio, 13% mayor si no se hubiesen implementado.

En suma, el programa Oportunidades es ineludible, ya que según Rangel (2011) las transferencias monetarias son de vital importancia en las crisis económicas, cuando los más pobres y vulnerables se exponen a la profundización de su situación; por tanto, es en esos momentos que las transferencias de dinero sirven para compensarlos, pero no son el instrumento más adecuado para responder a dichas crisis. De acuerdo a Valencia (2008), se debe tener una visión integral de la política social, pero ahora el debate es como integrar los PTMC con las instituciones de seguridad social para superar la política social tradicional. Mientras que, Rodríguez (2011) puntualiza que las transferencias representan un importante avance en el campo de la protección social e indica que la efectividad depende de sólidos sistemas universales de salud y educación, así como de una economía que logre generar de manera sostenida empleos de calidad. En este sentido, además de abordar las causas subyacentes de la pobreza. El Estado debe desarrollar un mercado interno sostenido y

minimizar su dependencia con el exterior, sanar sus finanzas y eliminar la corrupción. Entonces, con mayor certeza se podría suponer el rompimiento intergeneracional de la pobreza.

2.5. Conclusiones| del capítulo

De acuerdo a la revisión de los programas PROGRESA y Oportunidades, se encontró que son similares a excepción de pequeños cambios y ajustes; sin embargo un aspecto sobresaliente a mencionar es que en el año 2002 la cobertura de Oportunidades fue ampliada a áreas urbanas. En definitiva, se caracterizan por focalizar el apoyo hacia los hogares en situación de pobreza extrema; otorgan a la madre de familia el dinero y los suplementos alimenticios, bajo criterios de corresponsabilidad en materia alimentaria, educativa y de salud. En ambos programas existe el discurso relacionado a obtener una mayor equidad, justicia, corresponsabilidad, transparencia y aumento del capital humano de los beneficiarios, para que puedan alcanzar mejores oportunidades y lograr romper con la pobreza intergeneracional. Así pues, Oportunidades refleja una continuidad del PROGRESA, debido a que en ambos subyace la política social basada en los PTMC. Según Murrieta (2008), representan la prolongación de acciones, ya que tienen los mismos objetivos, criterios de inclusión, componentes, operación, gasto, evaluación y seguimiento.

En cuanto PTMC, los cuales surgieron en la década de los 90 y a partir de entonces han protagonizado su expansión en la región,²³ debido al consenso y legitimación en cuanto a las potencialidades para superar la pobreza. No obstante, literatura crítica revela las debilidades de los PTMC en la reducción de la pobreza e incremento en el capital humano,

²³ Además en otros países subdesarrollados ubicados en África, Asia y unos cuantos pertenecientes a la Unión Europea y EUA (BM 2009).

sin embargo, acatan que los programas han reducido mínimamente la intensidad de la pobreza, pero que no hay evidencia empírica que muestre los aumentos en el capital humano. Muestran que existen deficiencias en la calidad de los servicios e insuficiente y devaluada infraestructura educativa y de la salud. Y que además, han surgido otros efectos nocivos en las personas, como la sobrecarga en las obligaciones que contraen las mujeres y la ruptura de la cohesión social entre los que son beneficiarios y los que no lo son.

Se reconocen las fortalezas y debilidades inherentes en el programa Oportunidades; sin embargo, se reitera que su continuidad es imprescindible, ya que las transferencias monetarias han ayudado a que la intensidad de la pobreza en el hogar sea menor; que los beneficiarios han logrado permanecer en la escuela lo que implica automáticamente menor deserción escolar y una reducción del empleo infantil; también, ha mejorado la nutrición e instrucción en salud y reproducción. Asimismo, se admite la falta de indicadores para evaluar la calidad y la infraestructura en la oferta de los servicios públicos, los errores de inclusión y exclusión, los efectos nocivos en las personas y en la comunidad. Además, se deben abordar las demás causas que producen y reproducen la pobreza para poder combatirla de manera integral, de tal forma que deben plantearse políticas productivas y sociales integrales, eficaces para activar el mercado interno y minimizar su dependencia con el exterior, lo que podría generar empleos bien remunerados. De igual manera, lograr finanzas sanas y eliminar la corrupción. Todo lo anterior podría coadyuvar a disminuir la desigualdad, la pobreza y por consiguiente aumentar la cohesión social, de esta manera se podría lograr sistemáticamente una ruptura en la transmisión intergeneracional pobreza.

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LA POBREZA

El presente capítulo comprende el marco teórico y metodológico de la pobreza, en el cual se ilustran las diferentes maneras de conceptualizarla y, al mismo tiempo, las diversas formas de medirla. La teoría y la metodología son dos elementos complementarios, fundamentales, para definir y medir el problema de la pobreza, de acuerdo a los propósitos que se emplee en determinada investigación.

Las concepciones y mediciones de la pobreza obedecen, en cierta forma, a determinados contextos históricos, no obstante, el término pobreza podría entenderse como: privación, falta, necesidad, carencia, ausencia, penuria, escasez, déficit o insuficiencia de bienes y servicios básicos que una persona u hogar padecen. La concepción opuesta a la pobreza, esto es, no ser identificado como pobre, es cuando el individuo alcanza un “bienestar” o “nivel de vida” suficiente, por medio de la obtención de bienes y servicios mínimos para vivir una vida sin privaciones. Según Feres y Mancero (2001), los conceptos de pobreza se insertan dentro de dos grandes visiones: uno, que concibe a la pobreza en un marco de recursos, principalmente monetarios, es decir, pobreza de ingresos (enfoque indirecto);²⁴ y el otro, no monetario, tiene que ver con las necesidades básicas insatisfechas (enfoque directo).

²⁴ En la presente investigación, para conceptualizar a la pobreza se utiliza el enfoque monetario de la pobreza o pobreza de ingresos y para medirla, se utiliza el método indirecto de líneas de pobreza (LP). Se relaciona el ingreso con el bienestar, es decir, de acuerdo al poder adquisitivo del individuo, puede cubrir las necesidades mínimas como son: alimentos, salud, educación, vivienda y servicios, etc. Ver metodología de estudio, en el capítulo 4.

En las últimas décadas, la investigación sobre la pobreza ha conducido a atender el carácter multidimensional de la misma, aunque paralelamente persiste el análisis de carácter económico que da prioridad a la dimensión del ingreso. La pobreza multidimensional, se interpreta a través del análisis de carácter económico y también mediante la verificación del consumo de bienes alimentarios, de salud, educación, calidad de vida, laboral, social, cultural, ambiental.

En México, según Mendoza (2011), en la década de los 70 se consideraba a una persona como pobre cuando sus ingresos no alcanzaban para comprar la canasta básica, por lo que el indicador principal para conceptualizar y medir la pobreza era el ingreso. A finales de los años 80 y principios de los 90, las representaciones de la pobreza se modificaron, reconociendo su carácter multidimensional. De manera paralela, se comenzó a percibir a la pobreza incluso como falta de capacidades.

El presente capítulo está estructurado de la siguiente forma. Inicialmente, se hace referencia a las primeras nociones de pobreza: el enfoque biológico o de subsistencia, el enfoque de las necesidades básicas y de privación relativa. Luego se tratan las conceptualizaciones más actuales: la pobreza monetaria o de ingresos, la pobreza multidimensional y el enfoque de la pobreza de capacidades. También, se abordan las diversas formas de medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza, método de las necesidades básicas insatisfechas y método de medición multidimensional de la pobreza. Por último, se hace alusión a la literatura empírica sobre la pobreza, donde se mencionan los resultados de estudios y evaluaciones hechas al PROGRESA y sobre todo al Oportunidades.

3.1. Las primeras nociones de pobreza

Las representaciones de la pobreza han evolucionado a través del tiempo y lugar donde se perciben. Las diversas conceptualizaciones tienen que ver con las distintas apreciaciones, las cuales figuran en un determinado contexto social y económico. En cada sociedad, se ha manifestado el problema de múltiples formas, por tales motivos, existen diversos conceptos sobre la pobreza. Desde finales del siglo XIX son tres los enfoques de pobreza que se distinguen en el tiempo: el biológico o de subsistencia, el de necesidades básicas y de privación relativa. A partir de estas concepciones se realizaron los estudios de la pobreza como algo diferente a la desigualdad en la distribución del ingreso.

3.1.1. El enfoque biológico o de subsistencia

El enfoque biológico o de subsistencia, trata sobre fundamentos biológicos de las personas y el extremo de la supervivencia es que no sufran de hambre. Este enfoque tiene que ver con la necesidad vital de alimentarse. El individuo o la familia dependen de un ingreso para mantenerse físicamente y para ser funcional socialmente, entonces, la condición de pobreza se presenta cuando el ingreso no es suficiente para consumir los satisfactores básicos mínimos (Ortiz et al. 2004; Townsend 2003; Sen 1992b).

Los primeros trabajos en relación a las ideas de subsistencia se ubican en Inglaterra. Benjamín S. Rowntree (citado en Townsend 2003 y Sen 1992b), realizó su primer estudio de la pobreza en la ciudad de York en 1899.²⁵ Definió que “una familia vivía en la pobreza cuando su ingreso no era suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para

²⁵Dicho estudio, está plasmado en el libro llamado “Poverty, A Study of Town Life. Ver en <https://archive.org/stream/poverty00unkngoog#page/n29/mode/thumb>. La investigación fue realizada 10 años después de que Charles Booth hiciera su primer libro en 1889, llamado: “Vida y trabajo de la gente de Londres, el cual consta de 17 volúmenes, los primeros cuatro tratan sobre el tema de la pobreza. Ver en <http://booth.lse.ac.uk/static/a/2.html>.

mantener la eficiencia física” (Townsend 2003, 446), es decir, la familia se encontraba por debajo de la línea de pobreza y por tanto se identificaba a los integrantes del hogar como pobres. En sus últimos estudios buscó superar el concepto de subsistencia incluyendo los planteamientos de las necesidades sociales.

Este enfoque fue y es aún utilizado para definir y medir la pobreza. El consumo privado del individuo o del hogar es eje de las definiciones y mediciones de bienestar. Predomina el uso de un nivel bajo de ingresos para definir la pobreza absoluta²⁶ o de subsistencia que puede padecer una persona o los integrantes de un hogar. Townsend (2003) señala que organismos internacionales como BM y FMI y países como India y Malasia, todavía recurren a la conceptualización de la subsistencia; en Estados Unidos y Canadá el concepto sigue siendo fundamental para las mediciones de la pobreza. En México, el CONEVAL (2010) emplea el concepto de subsistencia y lo aplica en la estimación de la pobreza por ingresos, donde define que se encuentran en pobreza alimentaria las personas o familias que no cuentan con el ingreso suficiente para alimentarse, según los mínimos requerimientos nutricionales y conforme el grupo de edad al que pertenecen.

El enfoque de subsistencia ha recibido diversas críticas: una, es en relación a la definición de los requerimientos nutricionales, donde la cantidad y el costo de la comida dependen de las características de las personas y el lugar donde se encuentran, para determinar las especificaciones de nutrientes y energía que aquéllos requieren según sus necesidades vitales y sociales. Respecto a lo anterior, Sen (1992b) juzga este enfoque en

²⁶ Según Sen (1992a), sufrir hambre es considerado estar en una situación de pobreza absoluta, ya que tanto en un país rico como en uno pobre este padecimiento es real, físicamente se padece y tiene sus consecuencias en la salud, en aspectos personales, profesionales y sociales, es decir, no tiene punto de comparación, o sea, no es un problema relativo.

base a tres argumentos: primero, que los requerimientos nutricionales se deben especificar de acuerdo a los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo; segundo, que los ingresos que permiten satisfacer los requerimientos nutricionales dependen de los hábitos de consumo de las personas; y, tercero, que la proporción gastada en alimentos no sólo varía con las necesidades individuales y sociales, e incluso, con los precios y la disponibilidad de los bienes y servicios.²⁷

Otra crítica es que las necesidades humanas aparte de incluir necesidades físicas comprenden también necesidades sociales. En esta perspectiva, es como se desarrollan las ideas de la pobreza en torno a las necesidades básicas. Townsend (2003) señala que los individuos aparte de ser consumidores son, igualmente, productores de bienes y servicios, y dependen del uso de las instalaciones y servicios públicos.

3.1.2. El enfoque de necesidades básicas

En la década de los 70 se perfila el enfoque de las necesidades básicas. Este enfoque reconoce que el acceso a los satisfactores proviene de dos fuentes: la primera es el consumo privado de una familia y la segunda son los servicios básicos o públicos. El consumo privado, comprende los requerimientos mínimos en alimentación, vestido, vivienda, mobiliario y equipo doméstico; y los servicios esenciales públicos son el agua potable, salud, educación, transporte y centros culturales. Entonces, este enfoque es una extensión del biológico porque engloba las necesidades básicas (consumo privado) e incluye los servicios esenciales (consumo público).

²⁷ Sen (1992b) reconoce los limitantes del enfoque, donde en el aspecto de los requerimientos nutricionales es difuso, pero, considera que la desnutrición tiene un lugar central (núcleo irreductible) en la concepción de la pobreza. En el ejercicio de la identificación de los pobres, la desnutrición es un problema que se valora con mayor importancia sobre todo en los países subdesarrollados.

La aceptación del enfoque de las necesidades básicas se ve reflejada en los planes de desarrollo gubernamental, tanto en países desarrollados como subdesarrollados. La descripción de las necesidades depende del funcionamiento de la sociedad; existe un reconocimiento de los derechos y obligaciones que tiene la ciudadanía a recibir y participar de los beneficios sociales (Ibíd.). El concepto de necesidades básicas engloba y especifica cuáles son los servicios básicos mínimos que requiere una determinada comunidad; en otras palabras, abarca tanto las necesidades de consumo privado como las necesidades de consumo público, que requieren los integrantes del hogar y la vivienda. Los elementos o variables que engloban este enfoque dependen de las condiciones y necesidades socioeconómicas de la población, que están ubicados en un determinado tiempo y espacio.

Por otra parte, a consecuencia de que algunos científicos sociales reconocieron la interdependencia que existe entre un concepto científico de la pobreza y la estructura institucional o social, surge el enfoque de la privación relativa de la pobreza. Por esto, Townsend (2003) argumenta que: “no se trata simplemente de un cambio hacia un conjunto más vasto de indicadores de la privación material y social, demostrable u objetiva, y de sus vínculos con el ingreso, sino también, hacia una relación cambiante entre la privación y el ingreso, en el curso del tiempo y a través de las comunidades que ocupan diferentes territorios” (p. 448).

3.1.3. El enfoque de la privación relativa y absoluta

El enfoque de la privación relativa considera que la pobreza es cuestión de ciertas privaciones que puede tener un ente social, comparado, objetivamente, con la situación económica, social, cultural, etc., con respecto a otro. Estas comparaciones pueden ser en

relación al ingreso, empleo, vivienda, servicios públicos, etc., tomando en cuenta diferentes perspectivas como el lugar, tiempo y espacio (Ortiz et al. 2004 y Townsend 2003). Para Townsend, la pobreza es la situación en la que viven las personas “cuyos recursos no les permiten cumplir con las elaboradas exigencias y costumbres sociales que se imponen a los ciudadanos de esa sociedad: ellos están social y materialmente carentes de diversas maneras que se pueden observar, describir y medir” (2003, 450).

Townsend, principal defensor del enfoque de la privación relativa, desarrolla su concepción de pobreza manifestando que las personas u hogares están en privación relativa cuando aquéllas presentan situaciones de escasez, carencias e insuficiencias en el aspecto material y social. Sus recursos limitados no les permiten satisfacer las condiciones de vida y cumplir su rol, que les han sido asignados en la sociedad en la que viven. Además, argumenta que existen concepciones de la pobreza sustentadas por la lógica del mercado, mientras que el concepto de privación relativa no se limita a contar a los pobres, en la misma idea, según Townsend y Gordon (2004), el concepto sugiere que las instituciones implementen políticas que apunten a los problemas estructurales y a transformar la estructura actual, para tener un mejor entendimiento y solución a los problemas que aquejan a los pobres.

En resumen, el enfoque de la privación relativa propone que las necesidades no se establecen fisiológicamente, si no que éstas surgen a partir de la comparación con los demás. Entonces, se entiende como pobreza el estar en situación de privación material y social, vinculada con el ingreso, desde el punto de vista en el cual unas personas poseen menos que otras. Las personas perciben su propio bienestar en función del bienestar de los

otros, de ahí que la pobreza de una persona dependería de cuánto tenga su grupo social de referencia y no tener tanto como aquel implica una condición de privación relativa.

Por su parte, Amartya Sen (1992a), principal defensor del concepto de pobreza como privación absoluta, hace algunas observaciones a Townsend sobre su idea de la privación relativa y, hasta cierto punto, reconoce que ser pobre tiene que ver con tener privaciones; que es natural que para un ser social el concepto de privación será relativo; sin embargo, este término contiene dos distinciones: la primera, es referente al contraste entre “sentimientos de privación” y “condiciones de privación”; en este último, Townsend se basa para respaldar el término relativo, argumentando que se utiliza el “sentido objetivo” en la descripción de las situaciones en las cuales los individuos poseen menos que otros. En respuesta a lo anterior, Sen expresa que las “condiciones de privación” no pueden ser independientes de los “sentimientos de privación”. Los recursos materiales y sociales no se pueden valorar sin la referencia de la percepción o sentimientos que tienen los individuos sobre esos bienes.

En cuanto a la segunda distinción, acerca de cuáles son los “grupos de referencia” para realizar las comparaciones, Amartya Sen indica que se deben considerar los grupos con los que las personas se comparan, sosteniendo que es uno de los aspectos más difíciles al estudiar la pobreza relativa. El marco de la comparación no es independiente de la estructura socioeconómica del lugar estudiado y que el sentimiento de la privación de los individuos está ligado a su percepción de lo que desean, necesitan y tienen derecho a recibir. Enfatiza que existen realidades como el problema de la hambruna, la cual es un asunto de pobreza extrema o aguda. El hambre no entra en el patrón de comparación dentro

de una sociedad, puesto que es un acontecimiento real y tangible, por ende, es un fenómeno de pobreza absoluta.

Sen estableció que “existe un núcleo irreducible de privación relativa en nuestra idea de la pobreza, que se traduce en los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza, sin tener que conocer antes la situación relativa” (1992a, 313). Además afirmó que el enfoque de la privación relativa es complementario del análisis de la pobreza en términos de desposeimiento absoluto. Para ilustrar, Sen describe varios casos individuales y de grupo, de manera que en relación a la privación de alimentos, expone que puede haber hambre en un país tan rico, donde los más pobres tienen ingresos más altos que las clases medias en países pobres; y sin embargo no sufren del hambre como tal. Esto es, probablemente el dinero tiene menos capacidad de compra en algunos tipos de bienes en los países más ricos.

Analizando la pobreza, en alusión a los enfoques de pobreza relativa y absoluta, Sen argumenta que la privación relativa en los ingresos puede provocar una privación total en las capacidades, porque: “en un país que en general es rico, se necesitan más ingresos para comprar suficientes bienes y alcanzar los funcionamientos sociales, tales como aparecer en público sin tener que avergonzarse [...]. En la India rural no causa problemas el aparecer en público sin avergonzarse con una vestimenta relativamente modesta y es posible participar en la vida de comunidad” (Ibíd., 132). Sen hace referencia a la naturaleza de ser pobre como una condición absoluta, en donde las personas no tienen las capacidades básicas para conseguir la satisfacción de sus necesidades.

Sen argumenta que la pobreza absoluta es entendida en el espacio de las capacidades y relativa en el espacio de los bienes. La falta de una capacidad puede verse como absoluta, independientemente de los cambios en la estructura socioeconómica. En síntesis, según Sen, la pobreza es un asunto de privación y que “el enfoque de la privación relativa es complementaria, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta” (1992a, 5). En relación al enfoque biológico indica que requiere una reformulación y no el rechazo, dado que éste se relaciona con el núcleo irreductible (muerte por inanición y el hambre) de la privación absoluta y esto último debe ir en el centro del concepto de pobreza.

Por otro lado, la definición de cada uno de los anteriores enfoques, lleva consigo diversas críticas. El enfoque biológico se juzga en relación a las necesidades humanas, las cuales se interpretan como sólo físicas, cuando deben incluirse las necesidades sociales. Las personas no son simplemente organismos que requieren fuentes internas de energía, son, igualmente, seres humanos con roles o papeles sociales. Respecto al asunto de las necesidades mínimas de alimentos, no es igual para todos, es decir, la porción y el precio de aquéllos dependen de los papeles sociales y de las costumbres de cada sociedad (Townsend y Gordon 2004).

La crítica hacia el enfoque de necesidades básicas, extensión del concepto de subsistencia, es en relación a que se deben agregar servicios que requiere la comunidad como un todo, no sólo las necesidades personales y familiares. Y por último, en la privación relativa se critica, entre otras, que no puede ser la única base del concepto de pobreza, porque existe un núcleo irreductible, es decir, existe una privación absoluta,

independientemente de la comparación entre otros entes. La privación relativa es complementaria a la privación absoluta (Ortiz et al. 2004; Sen 1992a; 1992b).

De acuerdo a lo expuesto, se observó que el enfoque de subsistencia se fusionó en el enfoque de las necesidades básicas, el cual amplía el universo de bienes: los vinculados al consumo privado sumado con los bienes de consumo público o social. Es de este modo que el debate sobre la conceptualización de la pobreza se circunscribe en los enfoques absoluto y relativo,²⁸ guiando a la concepción de la pobreza como la carencia de capacidades que no permiten poseer un mínimo de satisfactores (Ortiz et al. 2004). Luego de analizar estas diferentes acepciones sobre el fenómeno de la pobreza, a continuación se abordan los enfoques actuales en su conceptualización.

3.2. Enfoques actuales de la pobreza

3.2.1 *Enfoque monetario o pobreza de ingresos*

El estudio científico de la pobreza se remonta a fines del siglo XIX, puesto que Charles Booth, entre 1892 y 1897, fue el primero en combinar la observación con un intento sistemático de medición donde elaboró un mapa de pobreza de Londres (Mathus 2008). Benjamin Rowntree, en 1901, realizó un estudio para medir la pobreza en York y utilizó un estándar de pobreza basado en requerimientos nutricionales, los cuales debían ser cubiertos con un mínimo de ingresos (Sen 1992b; Kanbur y Squire 2001; Townsend 2003).

²⁸ El debate teórico se reabrió en la década de los 70's. Los planteamientos de Peter Townsend aportan la necesidad de incorporar bienes sociales y Amartya Sen replantea la visión absoluta respecto a la carencia de ciertas capacidades, como alimentarse. Estos aportes sientan las bases para nuevas políticas de combate a la pobreza que procura el desarrollo de las capacidades de las personas (Ortiz et al. 2004).

Rowntree definió la línea de pobreza²⁹ estimando las necesidades monetarias para una dieta nutricional junto con necesidades de ropa y alquiler. Los que se encontraban por debajo de esta línea se les identificaba como pobres y los agregaba en el nivel de pobreza primaria y secundaria. En su estudio científico utilizó ambos métodos: el cuantitativo y el cualitativo. Aplicó encuestas a las familias y recurrió a expertos en nutrición para determinar el mínimo de calorías y el balance nutricional necesarios para tener una vida saludable; fijó la línea de pobreza, primaria³⁰ y secundaria, en términos de un mínimo de ingreso disponible semanal para cubrir las necesidades de subsistencia dependiendo del tamaño de la familia; las variables tomadas en cuenta, que engloban las necesidades básicas mínimas fueron: la comida, ropa, vivienda, muebles, fuentes de energía, artículos personales y del hogar (Sen 1992b; Kanbur y Squire 2001; Townsend 2003).

El paradigma de la pobreza de ingresos supone que las diferencias en el bienestar se pueden resumir por las diferencias en los ingresos o gastos de consumo de la población; es decir, los hogares o individuos pobres se definen por la condición de insuficiencia de ingresos para cubrir el costo de determinados satisfactores básicos. Ello implica que todas las personas transforman los ingresos en bienestar de igual manera, por lo que las diferencias en los precios y la composición de los hogares serán contadas mediante la deflatación de los ingresos o gastos. A excepción de esto, dependiendo de la unidad de análisis, todos los hogares o personas se suponen idénticos (Bourguignon y Spadaro 2003).

²⁹ Benjamín S. Rowntree fue el sucesor de Charles Booth quien fue amigo de Joseph Rowntree, éste fue padre de Benjamín S. Rowntree. Charles Booth fue el primero en establecer una línea de la pobreza, cuyo concepto fue concebido por la escuela London School Board. Booth determinó que se requería la cantidad de 10 a 20 chelines como el mínimo necesario para que una familia, integrada de 4 a 5 personas, subsistiera. Véase en Gillie (1996): The origin of the poverty line, *The Economic History Review* 49 (4): 715-730.

³⁰ La línea de pobreza primaria, referente al ingreso disponible para comida, representaba la porción más importante de la subsistencia (Ibíd., 447).

Luego de hacer las correcciones precedentes, los pobres son definidos por la condición de que sus ingresos caen por debajo de una línea de pobreza arbitrariamente predeterminada.

Esta perspectiva la desarrolla de manera formal Sen (1976) y es preeminente en los estudios de pobreza desde los 70's.³¹ El supuesto clave en este procedimiento es que, con herramientas debidamente elaboradas, las cifras monetarias uniformes pueden tomar en cuenta la heterogeneidad en la situación de los hogares o personas. Al respecto, Ruggeri et al. (2003) justifican la amplia utilización de esta visión con dos argumentos: primero, sobre la base de un mínimo de derechos de las personas, se supone algún ingreso básico haciendo alusión a la libertad de elección que ello proporciona, y segundo, porque se supone también que la utilización de un indicador monetario sugiere una muy apropiada aproximación a los diversos aspectos del bienestar y la pobreza. Por ejemplo, organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y, además, los nacionales como CONEVAL, lo emplean para identificar a las personas en pobreza de ingresos.

Este enfoque ha sido ampliamente utilizado durante los últimos 30 años; sin embargo, existen dos críticas a este paradigma: la primera, es en relación al uso del ingreso o gasto como único elemento para definir la pobreza, y segunda, que el enfoque asume de manera indirecta la satisfacción de las necesidades básicas mediante la verificación de sus ingresos.³² Frente a tales críticas al enfoque monetario de la pobreza, el análisis de la pobreza ya no podía basarse solo en los ingresos, por lo que se incorporan además otras

³¹ En México, recientemente se ha hecho oficial la estimación de la pobreza multidimensional. No obstante, si bien el carácter multidimensional de la pobreza ha cobrado mayor relevancia en los últimos años, se sigue estimando la pobreza de ingresos por las instituciones supranacionales para evaluar los avances en la lucha anti-pobreza de los diferentes países. Véase Banco Mundial (2004).

³² La otra forma es mediante el enfoque directo, mediante la verificación de la satisfacción de las necesidades básicas, es decir, cuando el consumo es efectivamente realizado. Se verifica y cuantifica el consumo de esas necesidades

dimensiones no monetarias. De esta manera, surge el enfoque multidimensional de la pobreza, el cual abarca aspectos monetarios (ingreso) y no monetarios (NBI), para hacer del concepto de la pobreza un asunto integral (Feres y Mancero 2001).

3.2.2 Enfoque de la pobreza multidimensional

En años recientes la pobreza multidimensional ha captado mayor atención, debido en parte a la sistemática y convincente conceptualización de la pobreza desarrollada por Amartya Sen (1976, 1992b y 1992b) y también a la disponibilidad de datos (Alkire y Foster 2009). Así, la literatura da cuenta de un consenso: la pobreza es un fenómeno que no sólo se puede representar mediante el ingreso, por lo cual existe la necesidad de transitar hacia un enfoque multidimensional.

El enfoque multidimensional de la pobreza hace referencia a distintas formas de privación, las cuales son de carácter monetario y no monetario; en otras palabras, con este enfoque se define a la pobreza tanto por la insuficiencia de ingresos como por la carencia o falta de satisfacción de las necesidades básicas, tanto privadas como públicas. Bourguignon y Chakravarty (2003), definen este enfoque como un déficit con referencia a una línea de pobreza en cada dimensión del bienestar de una persona, aseveran que la multidimensionalidad es especificar una LP para cada dimensión de la pobreza y determinar que una persona es pobre si cae por debajo de al menos una de las diversas líneas.³³

Boltvinik (2003b), principal defensor del enfoque multidimensional de la pobreza, expresa que las necesidades humanas son múltiples y que se debe tomar el principio de la

³³ Enfoque de la pobreza utilizado actualmente por el CONEVAL, quien define a la pobreza como un fenómeno multidimensional, es decir, que abarca aspectos monetarios como las necesidades básicas.

totalidad.³⁴ Esto es, referente a integrar elementos conceptuales para el estudio de la pobreza como son los conceptos de: las necesidades, los satisfactores y los recursos. El estudio debe considerar al ser humano completo, con todas sus necesidades, para entender que el problema social no sólo debe tomar en cuenta su dimensión biológica, además, son importantes las dimensiones como ente social, ser intelectual y espiritual.

El autor define y mide la pobreza como un proceso multidimensional, en el que el bienestar de los hogares y las personas dependen de seis fuentes, las cuales son referentes a las necesidades, satisfactores y recursos, la mayoría de las cuales se pueden adquirir con un ingreso mayor. Estas son: los bienes y servicios públicos o privados, el patrimonio familiar, la educación y conocimientos. Pero, como tan importante es el ingreso, asimismo, lo son la adquisición directa o consumación efectiva de los bienes y servicios relacionados con la educación, salud, alimentación, vivienda, servicios públicos, por tales motivos, es necesario un enfoque multidimensional de la pobreza.

Por lo tanto, tan importante es el ingreso como la adquisición directa o consumo efectivo de los bienes y servicios relacionados a la educación, salud, alimentación, vivienda, servicios públicos, aunque Kanbur y Squire (2001) advierten que la “ampliación” en la definición de la pobreza no cambia significativamente la consideración de aquéllos a

³⁴ Boltvinik argumenta que la pobreza es un proceso multidimensional en el que el bienestar de los hogares y las personas dependen de seis fuentes incluyendo al ingreso. Las fuentes son: a) el ingreso corriente; b) los activos no básicos; c) el acceso a bienes y servicios gratuitos; d) el patrimonio familiar; e) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo, por último f) los conocimientos y habilidades de las personas (p. 17, 20).

quienes se considera pobres,³⁵ lo cual refleja que los muchos aspectos de la pobreza suelen estar estrechamente correlacionados.

En suma, el enfoque monetario de la pobreza se fundamenta en relación a los ingresos o gastos de los hogares o individuos, de manera que definen a la población pobre por la insuficiencia de ingresos para adquirir una dieta nutritiva, además de otros satisfactores básicos; por lo tanto, el enfoque monetario o paradigma de la pobreza de ingresos asume de manera indirecta el consumo privado (alimentos, ropa vivienda) y el consumo público (educación, salud, transporte); sin embargo, no sólo se trata de ampliar el concepto de pobreza, las limitantes que se aprecian en la cuantificación de la pobreza de ingresos tienen como consecuencia la incorporación y medición directa de las dimensiones monetaria y no monetaria del fenómeno, dando lugar al surgimiento de una conceptualización y medición multidimensional de la pobreza.

3.2.3 Enfoque de la pobreza de capacidades

Amartya Sen (1998) es el máximo exponente del enfoque de las capacidades. Asevera que el nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades, las cuales son las habilidades para tener un nivel de vida que consideran valioso, y por ende, incrementan sus posibilidades reales de elección. De acuerdo a las características personales, los antecedentes sociales y las circunstancias económicas, la persona tiene la habilidad para ser o hacer ciertas cosas que juzga valiosas.

³⁵ Pese a ello, las definiciones más amplias permiten una mejor caracterización y comprensión de la pobreza, lo que es fundamental en el diseño y aplicación de programas específicos para ayudar a la gente en la superación de la pobreza.

El fracaso en el desarrollo de las capacidades básicas significa no alcanzar niveles mínimos aceptables, lo cual trae como consecuencia un mal funcionamiento, esto es, no estar bien alimentado, adecuadamente vestido, no tener un lugar donde vivir, no poder evitar las enfermedades y la muerte. Ser pobre es no obtener logros que permitan al individuo la participación en la sociedad; es la incapacidad de conseguir bienestar precisamente debido a la ausencia de medios. En este sentido, Sen enfatiza que la pobreza no es sólo la falta de ingresos o recursos, sino la privación de las capacidades básicas (Ibíd.).

En este sentido, la pobreza representa el fracaso de las capacidades de los individuos que no les permiten tener un nivel de ingresos suficientes para convertirlos en ingesta de alimentos, en grados educativos y contar con buena salud. La relación entre ingreso y capacidades se ve afectada por las particularidades de las personas; esto es, por la edad, vulnerabilidad, salud, trabajo, residencia, etc., las cuales pueden reducir las capacidades de los individuos para obtener ingresos y, por consiguiente, dificultar la conversión de los ingresos en capacidades.

En otros términos, la idea del bienestar o pobreza como capacidades sugiere que al comparar el bienestar de los individuos, no sólo se debe analizar lo que ellos tienen (ingresos, bienes materiales, etc.), sino también lo que ellos hacen y lo que pueden hacer. La posesión de un ingreso, bienes materiales y servicios, no necesariamente indica lo que la gente puede hacer con ellos; por lo tanto, lo que realmente importa de esto es su conversión en funcionamientos o logros potenciales por los individuos.

En el análisis de la pobreza, según Sen (1996), para algunos ejercicios evaluativos puede ser útil identificar un subconjunto de capacidades crucialmente importantes, que tratan lo que se ha dado en llamar “necesidades básicas”. La identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen privaciones escandalosas) puede proporcionar un enfoque de la pobreza, “aunque se debe reconocer que el uso del enfoque de capacidades no se limita sólo a las capacidades básicas” (Ibíd., 68).

Entonces, la identificación de la combinación mínima de capacidades básicas puede ser una forma de plantear el problema del diagnóstico y la medición de la pobreza; sin embargo, esto puede llevar a resultados muy diferentes a los obtenidos con el ingreso como criterio para identificar a los pobres. La conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar mucho entre individuos y también entre distintas sociedades, de modo que la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de capacidades básicas puede estar asociada con diferentes niveles de ingresos mínimamente adecuados.

En este sentido, lo que argumenta Sen es que la caracterización de la pobreza como una falla de las capacidades básicas, puede hacerse también en el formato más tradicional de un ingreso inadecuado o insuficiente.³⁶ La diferencia en la formulación no tiene importancia, lo que importa es tomar nota de las variaciones interpersonales e intersociales en la relación entre los ingresos y las capacidades. En esto se encuentra la contribución particular del enfoque de las capacidades en el análisis de la pobreza. En este enfoque, ya

³⁶ Sen (1996) señala que, en este análisis técnicamente se está usando la función inversa, lo que lleva de los niveles de capacidad especificados a los ingresos necesarios.

que no se desea el ingreso por sí mismo, cualquier noción de la pobreza basada en el ingreso debe referirse -directa o indirectamente- a esos fines básicos que promueve el ingreso en su función de medio. En otros términos, es importante distinguir conceptualmente la noción de pobreza como falla en las capacidades y la pobreza como falta de ingresos,³⁷ las dos perspectivas no pueden estar relacionadas, aunque no se debe soslayar que los ingresos son un importante medio para el logro de capacidades (Sen 1999).

En otras palabras, dado que una mayor capacidad en la conducción de la vida tiende, por lo general, a ampliar la capacidad de una persona para ser más productiva y por ende logre obtener aumento en los ingresos, la expectativa sería una relación o una conexión entre una mejora de las capacidades de la persona y la obtención de ingresos y no sólo a la inversa. Esta última relación puede ser particularmente importante para la eliminación de la pobreza de ingresos.

Entonces, no se trata sólo de mejorar la calidad de vida directamente mediante la educación básica y atención de salud, sino que también hay que aumentar la capacidad de las personas para obtener mayores ingresos y estar libre de la pobreza de ingresos también. Entre más incluyente el alcance de la educación básica y la atención de la salud, más probable es que incluso las personas potencialmente pobres tengan una mejor oportunidad de superar la miseria. La importancia de esta relación es un punto crucial, en lo que se refiere a las reformas económicas y la política pública.

³⁷ Lo que en términos de este enfoque significaría una “falla” en la capacidad para obtener el ingreso mínimo adecuado.

De esta manera, la teoría de las capacidades ha permitido también formular el concepto del desarrollo humano como un proceso que consiste en aumentar las oportunidades de las personas y por lo cual la educación tiene importancia por sí misma, a diferencia de lo que ocurre en otras concepciones del desarrollo. En este sentido, Amartya Sen ha contribuido a poner de manifiesto la importancia de la educación en el mundo globalizado y por tanto, al estímulo de las inversiones en este campo por parte de los organismos nacionales e internacionales.

En complemento a los enfoques actuales de la pobreza, a continuación se detallan las diversas formas de medición de la pobreza. Por ejemplo, el Banco Mundial para el año 2010 mide la pobreza a partir de los ingresos y define como pobres a las personas que sobreviven con menos de 2 dólares por día y en pobreza extrema con menos de 1.25 dólares al día. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica y cuantifica al número de pobres mediante el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mediante el cual considera el número de privaciones con las que usualmente vive una familia pobre.³⁸ CONEVAL identifica y mide a los pobres por medio de tres métodos, los cuales utiliza de forma individual o mixta: de líneas de pobreza (LP), el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método Multidimensional de la Pobreza (enfoque mixto integrado por el LP y NBI).

³⁸ Este indicador se basa en las tres dimensiones del Índice de Desarrollo Humano (IDH): salud, educación y niveles de vida, dentro de éstas abarca 10 indicadores más, relacionados a la: nutrición, mortalidad infantil, años de instrucción, matriculación escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y bienes (Consultado en: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/ipm/> (12 de septiembre del 2013)).

3.3 Métodos para identificar la pobreza

La medición de la pobreza se ha convertido actualmente en un campo de investigación prolífero. Se han realizado una gran cantidad de estudios para determinar cuál es el método más adecuado para la cuantificación del fenómeno de la pobreza, el cual depende del tipo de enfoque con que se aborde, es decir, de cómo sea definido el término de la pobreza. De manera que, primero, está el método de líneas de pobreza (LP); después, se concibe el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI); a partir de éstos, surge un tercero que se llama método multidimensional de la pobreza (MMP), que es la combinación de los dos anteriores.

Feres y Mancero (2001) mencionan que son dos mecanismos para determinar o identificar cuáles hogares son pobres. Uno es evaluando si los hogares satisfacen sus necesidades básicas, si cuenta con los bienes y servicios, en otras palabras, es verificando que el consumo sea efectivamente realizado (método directo o NBI); y el otro, está relacionado con la posibilidad de realizar el consumo (método indirecto o LP). Con cada uno de esos mecanismos se estima si son suficientes para lograr un nivel de vida. Manifiestan que, por ejemplo, mediante el método directo un hogar será pobre si los menores en edad escolar no asisten a la escuela, aunque el hogar disponga de suficiente ingreso; y bajo el método indirecto, un hogar no será pobre porque cuenta con los adecuados recursos financieros aunque su vivienda sea inadecuada y sin acceso a servicios públicos.

3.3.1 *El método de líneas de pobreza (LP)*

El método de líneas de pobreza (LP),³⁹ método indirecto, identifica como pobres a aquellas personas u hogares que no cuentan con los recursos suficientes (medido a través de recursos monetarios: ingresos o gastos) para satisfacer sus necesidades básicas; por lo tanto, evalúa el bienestar a través de la capacidad para realizar consumo, de modo que considera pobres a aquellas personas u hogares con un ingreso menor a la línea de pobreza, según corresponda.

Este método ha sido replanteado y desarrollado de manera formal por Amartya Sen (1976, 1992a), quien expresa que el primer requisito para conceptualizar la pobreza es tener un criterio que permita definir quién debe estar en el centro de interés, es decir, la identificación. Tras identificar a los pobres y asentar el concepto de pobreza, el segundo sería hacer la agregación, o sea, determinar grupos o subgrupos que cumplan con un conjunto de características dentro del universo de los pobres. En resumidas cuentas, para estimar la pobreza se deben contemplar dos momentos: el primero, es identificar quienes son los pobres; y el segundo, es la agregación de los pobres en una o varias medidas de pobreza. De acuerdo a esto, los pobres son definidos por la condición de sus ingresos, por tal motivo, su nivel de vida es expresado en términos monetarios.

De acuerdo a lo planteado por Sen (1992a), el método de LP representa el nivel de ingresos a partir del cual una persona es considerada como pobre. La medida de la pobreza es la línea de la pobreza, la cual representa el punto de partida para contar el número de individuos que hay debajo de la línea, de manera que la porción de la población que queda

³⁹ La medición de la pobreza se realiza con el método de LP, el cual corresponde con la definición de pobreza mediante el enfoque monetario.

debajo de la LP es identificada como pobre.⁴⁰ Asimismo, la llamada “medida de Sen” se ha utilizado para analizar la pobreza en países como: Bangladesh, India, Irán, Malasia, Estados Unidos, Brasil, entre otros. El autor expresa que “suele ser difícil evitar que la atención se centre en el ámbito de los ingresos, dada la mayor disponibilidad de estadísticas sobre los ingresos frente a otros tipos de datos” (Ibíd., 122). Ésta es una de las principales razones por la que aún se utiliza en mayor proporción, de manera individual o mixta, como lo hace el CONEVAL y otras instituciones.

El CONEVAL (2010) define y mide a los pobres mediante la variable de los ingresos. El método utilizado es de la línea de pobreza (LP),⁴¹ donde clasifica a los pobres de acuerdo a tres niveles de pobreza: 1) Pobreza Alimentaria, se encuentran en esta situación los hogares que no cuentan con el ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria; 2) Pobreza de Capacidades, son aquellas personas que no cuentan con el ingreso suficiente para potenciar sus capacidades personales a través de la alimentación, salud y la educación básica; y 3) Pobreza Patrimonial, son los hogares que cubriendo los anteriores gastos: alimentaria y capacidades, no cuentan, además, con el suficiente ingreso para cubrir el resto de los bienes y servicios (vestido y calzado, vivienda, servicio de conservación, energía eléctrica y combustible, estimación del alquiler de la vivienda y transporte público), para lograr tener una vida digna.

El Banco Interamericano de Desarrollo (2012) compara el ingreso de los hogares o las personas que viven en América Latina y el Caribe (ALC), con la LP para definir la

⁴⁰ Este método lo utilizaron Booth y Rowntree.

⁴¹ Esta explicación forma parte, junto con la medición de Sen, de la metodología utilizada para el desarrollo de la presente tesis, la cual está desarrollada en el capítulo cuatro.

magnitud de la pobreza en que se encuentran. Para esto, toma en cuenta el gasto per cápita diario expresado en dólares y lo confronta con el valor de las diferentes LP⁴², es decir, determina que están en situación de pobreza extrema al porcentaje de población con ingresos por debajo de \$ 3.1 dólares por día y en pobreza total, el porcentaje de la población con ingresos por debajo de \$ 5 dólares por día. Esto es que, califica a los hogares como pobres extremos cuando el ingreso del hogar está por debajo de la línea de pobreza extrema; y, como pobre no extremo cuando el ingreso per cápita supera la línea de pobreza extrema, pero es inferior a la línea de pobreza total.

El Banco Mundial (2010) realiza la medición de la pobreza mundial, la cual inicia con la línea de pobreza extrema representada por \$1.25 dólares por día y la línea de pobreza total fue de \$2 dólares al día. Este indicador, ha recibido críticas en relación a que no refleja la profundidad de la pobreza, además de su incidencia, por lo tanto subestima la medición de este problema social. De acuerdo a esto último, Boltvinik (2003a) comenta que al establecer el umbral de la pobreza, como lo hace el BM está excluyendo de su misión de combatir la pobreza y además reduce al ser humano a la categoría de animal, ya que ese ingreso alcanzaría sólo para mal alimentar a una persona.

De acuerdo a lo anteriormente dicho, se deduce que la mayoría de los estudios utilizan el método de LP. Las líneas de pobreza se establecen de acuerdo al consumo o ingreso de los hogares, cuya información proviene de las encuestas que se aplican a los

⁴² En las estadísticas de pobreza y desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe (ALC), el BIB, tiene varias formas de medir la pobreza, las cuales son: pobreza extrema en ALC estimadas con líneas de pobreza nacionales (% de la población); pobreza total en ALC estimadas con líneas de pobreza nacionales (% de la población); pobreza extrema en ALC (% de la población con ingresos por debajo de US\$ 3.1 por día; pobreza total en ALC (% de la población con ingresos por debajo de US\$ 5 por día); vulnerables en ALC (% de la población con ingresos entre US\$ 5 y 12.4); clase media en ALC (% de la población con ingresos entre US\$ 12.4 y 62), etc.

hogares.⁴³ Estas bases de datos son fuentes de información detallada, es decir, son micro datos cuyo contenido es en relación a los gastos e ingresos que hacen cada una de las personas que conforman el hogar. Este método es más accesible de utilizar por la disponibilidad de información estadística. Las LP se determinan de acuerdo al monto de ingresos necesarios para cubrir ciertas necesidades como las biológicas, sociales y económicas; representan el mínimo de derechos de las personas suponiendo algún ingreso básico; la utilización de este indicador monetario sugiere alguna aproximación de bienestar, es decir, se expresa en un monto presupuestal para cubrir o tener una subsistencia mínima.

3.3.2 *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)*

El método de las NBI cuantifica las condiciones de vida de la población, determinando qué tan lejos o cerca de los estándares sociales se encuentran y los clasifica como pobres o no pobres. Según Feres y Mancero (2001) este método fue introducido por la CEPAL a comienzos de la década de los años 80, como resultado del aprovechamiento de la información de los censos demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. En el método de las NBI se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no sus necesidades esenciales.

El de NBI es un método directo que identifica a los pobres como aquellas personas que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos: vivienda, agua, drenaje, educación, salud, etc. Entonces, una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo: una buena nutrición, un lugar adecuado para vivir, educación básica y servicios de salud. En

⁴³ En el caso de México son las ENIGH's, cuyas bases de datos se utilizaron en el presente trabajo

este sentido, el método relaciona el bienestar de los individuos con el consumo efectivamente realizado; verifica si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas y considera como pobres a aquéllos que no lo hayan logrado.

Tanto el método de LP como el de NBI aportan información relevante con cada uno de sus procedimientos para identificar a los pobres, por tales motivos, se vio la necesidad de combinarlos para tener un amplio entendimiento sobre la pobreza, por consiguiente, resultó un tercero: el método multidimensional de la pobreza, es método combinado o mixto por la integración de los métodos de LP y NBI.

3.3.3 El método multidimensional de la pobreza (MMP)

El método multidimensional de la pobreza (MMP), fue desarrollado de manera singular por Julio Boltvinik y su principal propósito es superar las restricciones que presentan cada uno de los métodos por separado. Para Boltvinik (2003b) la pobreza es un fenómeno multidimensional en el que el bienestar de los hogares y las personas depende de seis fuentes, las cuales integran aspectos tanto monetarios como no monetarios, es decir, son componentes o variables relacionadas con el ingreso y las necesidades básicas. El MMP, cuenta con un grupo de componentes para determinar si una persona es pobre o no y cuál es su intensidad.

En América Latina se han utilizado los métodos LP y NBI, los cuales, hasta hoy en día, son los más empleados en la medición de la pobreza, de manera combinada o individual. Países como México, Colombia, Argentina aplican ambos métodos, ya sea en forma individual o en conjunto. La forma y aplicación de éstos varía, ya que usan diferentes

criterios derivados de sus condiciones socioeconómicas, geográficas, políticas y de limitantes en la captación de la información.

El CONEVAL (2009) utiliza el MMP, integrando por el método LP y el NBI. El primero está representado por dos líneas: la línea de bienestar mínimo (LBM) y la línea de bienestar (LB), las cuales se clasifican en rurales y urbanas.⁴⁴ El segundo, el de NBI, está conformado por componentes que miden el espacio del bienestar, los cuales son seis: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. El método de NBI clasifica a la población pobre en los siguientes cuatro grupos: a) los pobres extremos, son los grupos más vulnerables porque tienen al menos tres necesidades insatisfechas e ingresos por debajo de la LBM; b) los pobres moderados, son aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la LB; c) los pobres vulnerables por carencia social, son los que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos están por encima de la LB; d) la población no pobre y no vulnerable, son los que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la LB.

A continuación se describe la literatura empírica sobre el estudio de la pobreza. El estado de la cuestión integra diversas investigaciones respecto al tema de la pobreza y sus resultados en torno a la aplicación de programas antipobreza, más aún, se resaltan los

⁴⁴ Las líneas de bienestar son dos: la LBM, la cual es la línea de bienestar mínimo que incluye el costo mensual per cápita a precios corrientes de la canasta alimentaria; y la LB incluye la canasta alimentaria más la no alimentaria. Por ejemplo, para el año 2012, en el área urbana, el valor de la LBM fue de \$1016.00, de la LB fue de \$2123.90, de manera que las LP urbanas representan un valor mayor a las LP rurales.

estudios de la pobreza donde se aplica la técnica de microsimulación estática (TME) y, también, los resultados de las investigaciones realizadas sobre el programa Oportunidades.

3.4 Literatura empírica sobre la pobreza

El estudio de la pobreza da cuenta de la cantidad, diversidad de perspectivas y técnicas analíticas en los cuales han dominado los relacionados a conocer la incidencia de pobreza. Con el Decreto de la Ley General de Desarrollo Social (DOF 2004,16) se mandata la evaluación de metas e impacto de los diferentes programas de política social en el país. Por ello, a fin de identificar y cuantificar la magnitud de los impactos del programa Oportunidades, las instituciones coordinadoras como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), instrumentan la evaluación cualitativa y cuantitativa del programa Oportunidades.

En este sentido, Rivera-Dommarco et. al. (2013) realizan un análisis antropométrico para estudiar la magnitud, distribución y tendencias de la desnutrición y el sobrepeso en menores de 5 años, desde el año 1988 al 2012, en México. Encontraron que la desnutrición aguda y crónica disminuyó en forma sostenida de 1988 a 2012, ya que el programa Oportunidades ayudó a tal situación a partir del 2007; sin embargo, el desempeño fue modesto entre 2006 y 2012, debido, probablemente, al aumento de la pobreza y a que Oportunidades no logró modificar los patrones de alimentación. Sintetizando, encontraron que hubo un descenso en la desnutrición crónica pero que aún persiste y con mayor prevalencia en las comunidades indígenas y zonas rurales del sur.

El trabajo de Calderón (2012) fue sobre los alcances y limitaciones de PROGRESA-Oportunidades en la ruptura de la pobreza intergeneracional. Fue una evaluación externa que abarcó 10 años de funcionamiento en áreas rurales. La metodología fue tanto cualitativa como cuantitativa. El modelo de evaluación utilizado fue en base a siete elementos en relación a: focalización y cobertura; apoyos; corresponsabilidad; certificación; provisión de los servicios; capital humano; e inserción laboral. Concluyó que existen avances aritméticos en el aumento del gasto social, la acumulación de grado escolar, equidad de género, en las consultas médicas y disminución en la mortalidad infantil y maternal, en la desnutrición y del trabajo infantil.

Por su parte, Bracamontes y Camberos (2012) aplican las líneas de pobreza y la microsimulación estática para analizar el impacto del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza durante el contexto de la crisis financiera global, también analizan los errores en el ejercicio de focalización del programa. Encontraron que el impacto de Oportunidades en la disminución de la pobreza fue muy reducido en el marco de la crisis global y, si bien se minimizó el error de inclusión no sucedió igual con el error de exclusión, lo que en cierta medida explica el reducido impacto del programa.

Neufeld et al. (2011) estudian la situación nutricional de niños y mujeres a siete años de la implementación de Oportunidades en zonas urbanas. En la metodología se contó con el seguimiento de un panel longitudinal, participante en las tres Encuestas de Evaluación de Hogares Urbanos (Encelurb 2002, 2004 y 2009) y utilizaron los indicadores de: talla, concentración de hemoglobina y de masa corporal. Se concluye que en los niños la prevalencia de talla baja y anemia disminuyó, y se observó el aumento en la prevalencia

de sobrepeso conforme aumenta la edad de los niños beneficiarios, lo que es menor a lo observado en la población no beneficiaria. En el caso de las mujeres, hubo un aumento en peso y prevalencia de sobrepeso u obesidad, mayor a la de la población no beneficiaria. La prevalencia de anemia en mujeres disminuye de manera importante.

Ángeles et al. (2011), realizaron una evaluación para la SEDESOL, donde analizaron las tendencias en los indicadores de salud y la utilización de los servicios en la población urbana beneficiada por Oportunidades en los años 2002-2009. La metodología fue mediante el pareamiento de hogares casi elegibles (G1) con hogares alguna vez incorporados (G2). La base de datos fueron las Encuestas de Evaluación de los Hogares Urbanos (ENCELUB) 2002, 2004 y 2009. Resultando que los niños menores a 6 años del grupo G2, presentaron un menor número de días enfermedad que los del G1; de 19 a 49 años del grupo G2, aumentó el uso de servicios y mayor nivel de conciencia en la salud, a diferencia del G1. En general, se encuentran efectos mayores y positivos en G2 que el G1.

Martínez y Cogco (2010) analizan la operación y eficiencia del programa Oportunidades en la colonia urbana Fernando Amilpa, del municipio General Escobedo en Monterrey, Nuevo León. Utilizan entrevistas en profundidad a vocales de enlace municipal y a titulares del programa. Bajo la premisa de que la descentralización es una forma de optimizar la implementación de los programas sociales para lograr un mayor impacto en la sociedad, el programa Oportunidades busca que los enlaces municipales y comités comunitarios sean el punto de vinculación entre los tres niveles de gobierno y los beneficiarios de las transferencias monetarias. Se encontró descoordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de capacitación e información,

esto es, que las autoridades locales no participan en el diseño, diagnóstico ni en la toma de decisiones, lo cual repercutió en la eficiencia del programa, porque la descentralización se ha dado de manera vertical, de arriba hacia abajo en el diseño del programa, generando un desgaste del tejido social y un bajo impacto en la inversión de capital humano en los integrantes del hogar.

Por otra parte, Ávila y Gabarrot (2009) analizaron al programa Oportunidades en el combate a la pobreza en la comunidad indígena Zapoteca llamada Villa Díaz Ordaz en Oaxaca, cuyo sistema de gobierno es de usos y costumbres. Es una investigación cualitativa que empleó entrevistas a profundidad y parte de la hipótesis de que los programas de asistencia social funcionan de manera diferente según los contextos culturales específicos. La pregunta guía es ¿cómo puede funcionar el programa en una comunidad indígena bajo el gobierno de los usos y costumbres?, de manera que esta forma de gobierno se organiza en una serie de cargos jerárquicos no remunerados que sólo pueden ser ocupados por el hombre; sin embargo, en Oportunidades la representación es solamente femenina, donde pueden opinar y votar para elegir al Comité de Promoción Comunitaria. Concluyeron que los usos y costumbres no impide que el programa se lleve a cabo, empero, uno los objetivos de Oportunidades es empoderar a las mujeres de manera que no lo logra. Las mujeres indígenas son el género vulnerable que está al margen del desarrollo y en la pobreza. En suma, el programa presenta retos y complejidades específicas en este tipo de comunidades, de manera, que se debe reorientar los objetivos y estrategias para empoderar a las mujeres.

Behrman et al. (2008) estudian los efectos del programa Oportunidades en indicadores de educación, nutrición y desarrollo infantil en niños de entre 7 y 10 años de

edad en los hogares rurales a diez años después de haberse implementado el programa. La metodología implementada fue la de pareamiento por puntajes de propensión, utilizando como bases de datos tanto la Encuesta de Evaluación de los Hogares (Encel) 2007 y la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (Ennvih) de 2002 y 2005, para comparar los efectos del grupo de niños con intervención temprana en el año de 1998, con los de los menores expuestos 20 meses después. Los resultados muestran un impacto positivo y significativo nueve años después de la exposición a Oportunidades. Es decir, se reducen los problemas conductuales y mejora el desarrollo lingüístico; aumento en la estatura del preescolar; la desnutrición crónica parece haber desaparecido; reducciones en la prevalencia del sobrepeso; aumento en la estatura y capacidad cognitiva en los niños nacidos dentro del programa.

En la tesis de Murrieta (2008), se analizó el desencuentro de la política pública federal de atención a la pobreza 2001-2006 y el contexto fronterizo de Baja California. El objetivo fue identificar qué factores del proceso de diagnóstico, diseño y ejecución de dicha política son adecuados o inadecuados para la atención y reducción de la pobreza. La metodología utilizada fue mixta. Concluye que las acciones de la política han sido de tipo incrementalista, representada por la continuidad en los programas de PROGRESA y Oportunidades; la frontera cuenta con un mayor nexo a las economías norteamericanas presentando una creciente y diversa dinámica social y económica. Propone que se debe implementar políticas públicas acordes a las necesidades reales de esa población.

Gallardo (2008) estudio los efectos del programa Oportunidades en dos comunidades de Oaxaca, entre los años 2000-2006. La pregunta guía fue: ¿De qué manera

el capital social y el desarrollo de las comunidades indígenas se ven afectados ante la implementación de políticas sociales como Oportunidades? Resultando que en la educación se observó menos deserción e incremento del nivel educativo; en salud se mejoró el estado físico de sus beneficiarios; en el aspecto de las redes de colaboración y reciprocidad, los procesos de “mano vuelta” han desaparecido; y, por último, existe exclusión de personas del programa, lo cual conduce a una ruptura de la cohesión social.

La investigación de Zarco et. al. (2006), resultado de la evaluación cualitativa realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), tuvo como objetivo identificar los usos y prácticas culturales para evaluar la aceptabilidad o rechazo de los suplementos alimenticios entre la población beneficiaria del programa Oportunidades. Es un estudio etnográfico donde se aplicaron entrevistas a profundidad, a madres de niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; y la observación directa en cuatro comunidades rurales ubicadas en Tamaulipas, Guanajuato, Chiapas y Veracruz. Encontraron que al inicio del programa los suplementos eran poco consumidos debido a su consistencia y sabor, los cuales resultaban ajenos a la dieta diaria y además les causaron molestias estomacales; sin embargo, en la actualidad hay una aceptación generalizada en su consumo, debido a que las madres los combinan con otros alimentos, principalmente con leche. La investigación recomienda cambiar la presentación y la consistencia de los suplementos, la elaboración de campañas informativas y dar instrucciones al personal de salud para que comuniquen los beneficios y la composición nutricional de los suplementos.

En el estudio de Rojas (2006) se hace una evaluación del impacto de Oportunidades en Hermosillo en dos vertientes, primero en el componente educativo, el cual se evalúa a

través del incremento en la asistencia y los niveles de aprovechamiento en la primaria y secundaria ubicadas en colonias marginadas. La segunda vertiente es un análisis desde la perspectiva del capital social en las familias, partiendo del supuesto que los beneficiarios deben desarrollar un mayor potencial de capitán social. Se utilizó el método de diseños cuasi experimentales, donde comparó a los grupos de beneficiarios contra los no beneficiarios. La autora concluyó que en la escuela primaria Oportunidades parece no tener efecto en el incremento en el aprovechamiento y asistencia de los niños; en secundaria, los grupos de comparación resultaron similares en el aprovechamiento y asistencia. En referencia al género, las mujeres de primaria como secundaria presentaron mejores niveles de aprovechamiento. Respecto al capital social, las familias beneficiarias tienen poca inserción en organizaciones o redes, es decir, tienen un radio de confianza más cerrado como es la familia y amistades.

| El trabajo de Hernández et al. (2005), analiza el impacto de Oportunidades en la mortalidad materna e infantil. El objetivo es conocer si los 2,445 municipios con hogares incorporados a Oportunidades han reducido dicha mortalidad en el periodo de 1995-2002. En la metodología para evaluar el impacto Oportunidades se ajustaron 3 modelos de medidas repetidas utilizándose dos bases de datos: la Secretaría de Salud (SSA) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Los resultados mostraron que los hogares beneficiarios tuvieron una reducción del 11% en la mortalidad materna, y de 2% en la mortalidad infantil. No obstante, se observa un patrón diferente para cada tipo de muerte. Por otra parte, en la mortalidad infantil y materna, el efecto de Oportunidades aumenta conforme aumenta el porcentaje de población incorporada. De acuerdo con el ejercicio de simulación con los modelos ajustados, se estima que el

programa ha evitado anualmente 79 muertes maternas y 340 muertes infantiles, dichas cifras evidencian la importancia del programa dados los niveles de mortalidad materna e infantil en México.

En el estudio de Maldonado et al. (2005), se analizan los efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares. El objetivo fue examinar cuál es el efecto en las relaciones familiares por la entrada de los recursos que otorga el programa. Concluyeron que debido al dinero que la mujer recibe de Oportunidades puede incrementar la violencia, se afirma que no sucede. El recurso del programa colabora a que la familia este más segura, relajada y armónica; el apoyo en salud es fuente de seguridad y orientación para las mujeres, lo cual las hace más independientes y abiertas.

Por su parte, Escobar (2004), realiza una evaluación cualitativa, empleando encuestas de opinión, del programa Oportunidades. Los principales hallazgos fueron que los hogares de los beneficiarios han hecho mejoras en sus casas; en educación, existe mayor pertenencia del estudiante; en salud, se encontró que hay saturación de los servicios, escasez de personal, desabasto de medicamento y cobros indebidos; hay favorables resultados en la planificación familiar; en alimentación, se reporta que las papillas han ayudado a mejorar la nutrición en los niños; el empleo y el salario, no ha mejorado en las comunidades; existen errores de inclusión y exclusión; en las relaciones de familia, se encontró que hay separaciones conyugales, en donde el hombre abandona a la familia y disminuye su aportación hacía el presupuesto familiar; y, no se da el apoderamiento femenino.

El trabajo de Bautista (2004), evalúa el impacto del programa Oportunidades en relación a la utilización de servicios básicos de salud desde el año de 1996 al 2002, en los hogares rurales beneficiados. Analiza la demanda de consultas totales y de forma independiente sobre la demanda de consultas en desnutrición, planificación familiar y de atención prenatal; utiliza la base de datos del IMSS, de manera que, la muestra incluye aproximadamente 3,800 clínicas del IMSS-Oportunidades, por consiguiente, realizan dos análisis: gráfico y econométrico. Los resultados, hasta cierto punto, son similares, de hecho, la demanda total de consultas sería 50% mayor si todas las familias fueran beneficiarias en la localidad; el número de atenciones preventivas sería un 78% mayor y las curativas aumentarían en un 49%; las consultas de nutrición aumentarían de 3.1 a 4.1; las consultas de nutrición a niños con desnutrición severa aumentarían en un 35%; en planificación familiar pasaría de 1.1 a 10 consultas. En general se observa un efecto positivo del programa.

Por último, la investigación de Hernández y Razo (2004), evalúa el impacto de los programas sociales sobre el bienestar, medido a través de la percepción de los beneficiarios. La base de datos de la encuesta: “Lo que dicen los pobres”, que llevó a cabo la el en 2003, la cual contiene las características individuales y familiares de una muestra representativa. La metodología es la de propensity score matching donde se construye un grupo contrafactual de individuos que no reciben programas sociales para comparar sus percepciones con la de aquéllos que sí son beneficiarios. Los resultados son: a) los beneficiarios perciben que tiene un mejor nivel económico y social que el grupo contrafactual; b) los no beneficiarios tienen que llevar a cabo un esfuerzo laboral adicional. Por tales motivos, el reto de la política social es reforzar los programas sociales incluyendo

la participación directa de los individuos y la comunidad en todas las decisiones, con el fin de que el individuo no se sienta ajeno y no perciba un paternalismo.

3.5 Conclusiones del capítulo

El tratamiento, estudio y aplicación del tema de la pobreza, ha evolucionado. Como clásicamente se hacía, y todavía hoy en día, predomina la definición de pobreza en relación a la falta de ingreso y a partir de esta variable se identifica a la población pobre, debido a que sus ingresos son insuficientes para cubrir ciertas necesidades básicas. Esta conceptualización y metodología han sido las más utilizadas por la disponibilidad y acceso a las bases de datos, las cuales cada vez más tienen una vasta información socioeconómica de los hogares; sin embargo, actualmente, el estudio y la medición multidimensional de la pobreza cada vez cobra más fuerza, por lo que dependiendo de los propósitos que se tengan en materia de política pública, se puede recurrir a uno u otro enfoque teórico/metodológico o ambos a la vez, como en el caso de México, donde de manera oficial se reconoce la necesidad de cuantificar la pobreza de ingresos y la pobreza en una perspectiva multidimensional.

Por otro lado, los estudios sobre la pobreza evidencian que la incidencia y la intensidad de la pobreza son aún preocupantes, la literatura empírica y sobre todo la gran cantidad de evaluaciones de impacto hechas por evaluadores externos, muestran avances en relación a las metas propuestas: en materia educativa, se ha logrado aumentar los grados escolares de los beneficiarios; en la salud, las familias cumplen con asistir a las charlas médicas, las mujeres embarazadas, en lactancia y los niños menores de 5 años comen sus suplementos alimenticios, por lo que han aumentado su nivel nutricional. Se evidencian

efectos benévolos en las relaciones de pareja, de familia, y en la comunidad favoreciendo también al capital social; sin embargo, escasean las investigaciones de impacto, aunque este tipo de estudios cada vez cobran más fuerza a diferentes escalas territoriales.

En tal perspectiva, como se podrá constatar en el siguiente apartado del presente estudio interesa cuantificar el impacto que tienen las transferencias monetarias del programa Oportunidades en los niveles de pobreza del país, la región Frontera Norte y los estados que le conforman durante y después de la crisis financiera global, esto es, para los periodos 2008-2010 y 2010-2012.

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA DE ESTUDIO: EL MÉTODO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA Y LA TÉCNICA DE MICROSIMULACIÓN ESTÁTICA

4.1 El método de líneas de pobreza

Para calcular la pobreza de ingresos se utiliza el método de líneas de pobreza (LP), que desarrolló de manera formal Amartya Sen (1976), el cual subyace en buena parte de la literatura económica sobre la pobreza de los últimos 30 años, y todavía hoy en día se le considera el método dominante (Kanbur 2002). Este método ha demostrado ser muy útil y en numerosas ocasiones indispensable y es el más utilizado para medir la pobreza en el mundo; aunque en el ámbito internacional se debe señalar un fuerte interés reciente por la medición multidimensional de la pobreza.

El método de LP es indirecto, pues identifica a los hogares y las personas pobres a partir de si pueden o no satisfacer un conjunto de necesidades básicas en función de su ingreso; es decir, se compara el ingreso corriente de los hogares y de las personas con una línea de pobreza específica (Damián y Boltvinik 2003). En este sentido, en forma amplia serán pobres aquellas personas o familias cuyo ingreso no alcanza para cubrir las líneas de pobreza establecidas, las cuales expresan el costo monetario de determinados satisfactores básicos.

De acuerdo con Amartya Sen (1992a, 1979), es común identificar a los pobres en función de un conjunto de necesidades básicas o mínimas y considerar la incapacidad de satisfacer dichas necesidades como prueba de pobreza; luego está el problema de la agregación del conjunto de características de los pobres, lo que implica desplazar la

descripción de los pobres hacia una medida global de pobreza. La agregación requiere algún método que combine las privaciones de las personas en un indicador global, lo que exige algún tipo de *escala relativa* de las carencias.

Por lo demás, los diferentes procedimientos de identificación no sólo constituyen formas alternativas para medir la pobreza, sino que, además, representan conceptos distintos de la misma. Los métodos de medición directa identifican a aquéllos cuyo consumo real no satisface las necesidades mínimas convencionales, mientras que el método de LP detecta aquéllos que no tienen capacidad monetaria para satisfacer estas necesidades dentro de las restricciones típicas de su comunidad (Sen 1992a).

En este trabajo, el método de LP se aplica para estimar la pobreza alimentaria, la de capacidades y la de patrimonio, por lo que se señalan sus particularidades: *a)* brinda una escala de distancias numéricas respecto a la línea de pobreza (brechas de ingreso); *b)* es más restrictivo para la identificación, pues debe ser uniforme para determinar el ingreso requerido por el consumidor típico para cubrir las necesidades mínimas; *c)* entraña una dificultad inherente, pues es la familia y no el individuo la unidad natural de consumo, lo que eventualmente requiere un método de correspondencia entre el ingreso familiar y el individual.

Para los objetivos planteados en este trabajo, a partir de la carencia o insuficiencia de ingresos en los hogares, el concepto de pobreza se acota de acuerdo con el criterio que sugiere Amartya Sen: “un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos más no inconexos: primero, un método para incluir a un grupo de personas en la categoría

de pobres–identificación–, y segundo, un método para integrar las características del conjunto de pobres en la imagen global de la pobreza –agregación–” (Sen 1992a, 311, citado en Camberos et al. 1996).

A continuación, se hace una adecuación formal (Camberos et al. 1996) del método de LP a la ENIGH a fin de estimar la pobreza en el país y la Frontera Norte. Las ENIGH proporcionan el ingreso corriente total de los hogares,⁴⁵ a partir del cual se calcula el *ingreso neto total per cápita* mensual del hogar (Y_i). El ingreso neto total per cápita mensual de los hogares se compara con el valor monetario de las diferentes líneas de la pobreza,⁴⁶ como se muestra a continuación.

$$Y_{ij} \text{ con } i = (1, 2, 3, \dots, fj) \text{ familias, y } j = (1, 2, 3, \dots, l) \text{ localidades}$$

urbanas y rurales. Sea Z: línea de pobreza.

Por tanto, si al restar el ingreso per cápita de un hogar a la línea de pobreza se obtiene un valor positivo, ello denota insuficiencia de ingresos, por lo que el hogar será identificado como un hogar en pobreza.⁴⁷

$$\text{Si } (Z - Y_i) > 0, \text{ el hogar pertenecerá al conjunto en pobreza } (q) \quad [1]$$

⁴⁵Es el ingreso corriente total del hogar, luego de pagar impuestos y recibir transferencias del gobierno.

⁴⁶ Se aplican las tres líneas de pobreza diseñadas por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México y que fueron reestimadas por el CONEVAL: 1) la LP alimentaria incluye los hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para comprar la canasta que cubre los requerimientos nutritivos para vivir; 2) la LP de capacidades comprende los hogares que tienen un ingreso por persona insuficiente para satisfacer el conjunto de necesidades nutricionales, salud y educación, y 3) la LP de patrimonio, que considera la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir un patrón de alimentación básico, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (SEDESOL-CTMP, 2002; CONEVAL, 2006).

⁴⁷Este ejercicio se hace para identificar los hogares que caen en los tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio y además, el ejercicio de agregación, como se observa en [1] a [3].

La brecha de la pobreza (I), que implica la forma de medir qué tan pobre es el hogar i , se obtiene al dividir el déficit de ingresos del hogar entre la LP como sigue:

$$I_i = (Z - Y_i) / Z, \text{ para todo hogar en pobreza } (i \in q) \quad [2]$$

Haciendo $n_{ij}=1$, si el hogar i en la localidad j es pobre y si $n_{ij}=0$ entonces, el hogar i en la localidad j es no pobre, $i = (1, 2, \dots, fj)$ y $j = (1, 2, \dots, i)$

El total de hogares en pobreza se obtiene haciendo la agregación de los n_i hogares a escala urbana como rural, lo que respectivamente será:

$$q_j = \sum_{i=1}^{fj} n_{ij} \quad \text{Con } (i = m + 1, \dots, s) \text{ hogares en pobreza urbana o rural} \quad [3]$$

Ahora estamos en la posibilidad de obtener el índice de pobreza global H y el índice estandarizado de pobreza I a escala urbana o rural de la siguiente manera:

$$H_j = q_j / N_j \quad [4]$$

Será la proporción de hogares en pobreza, donde N_j refiere al total de hogares en el medio urbano o rural. Mientras que el índice estandarizado de pobreza I_j a escala urbana o rural se calcula como sigue:

$$I_j = \sum_{i=1}^{q_j} \frac{[Z^P - Y_{ij}]}{Z_{qj}} \quad \text{para los hogares en pobreza} \quad [5]$$

Estos índices interpretan de manera diferente. El índice H representa la proporción o porcentaje de las familias en situación de pobreza respecto al total de hogares; mientras que el índice I representa el porcentaje promedio de los ingresos que le falta a las familias para dejar de estar en pobreza.

Para estimar los índices de pobreza en las entidades (E),⁴⁸ que por definición están integradas por localidades urbanas y rurales, se hace la agregación de familias en pobreza de la manera siguiente:

$$q_E = \sum_{j=1}^E q_j, \quad \text{con } (j = 1, 2, 3, \dots E) \quad [6]$$

son los hogares en pobreza de las localidades urbanas y rurales en la entidad E .

El índice de pobreza global H por entidad se obtendría de la siguiente forma:

$$H_E = q_E / N_E \quad [7]$$

será la proporción de familias en pobreza con N_E igual al total de hogares en la entidad E .

El Índice de pobreza estandarizado I por entidad será:

$$I_E^P = \sum_{i=1}^E q_E \quad [8]$$

índice o brecha de pobreza estandarizada en la entidad E .

⁴⁸Se asumen como entidades cada uno de los estados en particular y, también, el país en su conjunto.

De igual manera, la pobreza para la Frontera Norte de México se obtiene agregando los hogares en pobreza de cada entidad, como se observa a continuación:

$$q_R = \sum_{E=1}^R q_E \quad [9]$$

con ($E=1, 2, 3, \dots, FN$) número de hogares en pobreza en los estados de la región de la Frontera Norte (R).

4.2 Los índices para medir la pobreza

Se han utilizado varios índices para medir la pobreza. El índice global de pobreza (H) se estima dividiendo el número de pobres (q) entre la población total (N): (1) $H = q/N$, y representa el porcentaje de pobreza con valores $0 \leq H \leq 1$. Este índice ha sido muy criticado porque considera iguales a todos los pobres, soslayando la existencia de diferentes grados de pobreza, pero se sigue utilizando por la sencillez en su interpretación (Camberos y Huesca 2001). El índice I es otro de los que se utilizan y mide la intensidad de la pobreza, indica qué tan pobres son los pobres y su valor representa el porcentaje de ingreso que necesita la población para dejar de ser pobre: (2) $I = (Z-Y)/Z$, con Y : ingreso medio de los pobres y Z : línea de pobreza. El índice de Sen (P) combina los índices H e I y la distribución del ingreso de los hogares/individuos pobres (G). Si $G = 0$ o si se toma su ingreso promedio: (3) $P=HI$.

Al mismo tiempo, están los índices de pobreza FGT (α) de Foster et al.(1984), quienes introducen un ponderador α , el cual implica un factor de valoración subjetiva del grado de pobreza que puede asumir valores de $\alpha = 0$, $\alpha = 1$ y $\alpha > 1$. Cuando el parámetro α es igual a cero, el índice $FGT(0)$ será igual al índice de pobreza global H , que soslaya toda

valoración respecto a la distribución del ingreso entre los pobres, como en [4]. Por otra parte, cuando el parámetro α es igual a uno el índice FGT proporcionará la medida de la brecha de pobreza normalizada, como en [2]. Esto es, el índice *FGT (1)* representa la medida de la profundidad o intensidad promedio de la pobreza, cuanto mayor es el resultado de este índice, en promedio los ingresos de los hogares pobres estarán más alejados de la líneas de pobreza consideradas.

Finalmente, un parámetro α mayor que uno implica que la medición de la pobreza es sensible tanto a la incidencia (*H*) como a la brecha de la pobreza (*I*). En este sentido, de acuerdo con los axiomas de pobreza de Sen (1976), Foster et al. (1984) utilizan el parámetro $\alpha = 2$ para medir la *severidad* de la pobreza; esto es, el índice *FGT (2)* refleja más sensibilidad al déficit de ingreso de los hogares más pobres, por lo que es mayor conforme estos hogares son mucho más pobres en conjunto.⁴⁹ En este trabajo se utilizan sólo los índices de pobreza FGT (0) y (1), cuya fórmula generalizada es la siguiente:

$$FGT(\alpha) = P_{\alpha}(y, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{i=q} \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

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 diferentes líneas de pobreza a considerar en el estudio y α es el parámetro de ponderación para la brecha de pobreza de los hogares ($\alpha = 0$ y 1).

⁴⁹ Un primer axioma es el de monotonicidad: 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).

4.3 La estimación de los costos económicos de la pobreza

Una vez identificados y agregados los hogares según el tipo de pobreza, es necesario conocer los ingresos de que disponen para así estimar la magnitud de la ayuda que requieren en relación con los recursos económicos de la sociedad. Por ello se calculan los costos económicos, lo cual da una idea del esfuerzo redistributivo que ha significado el programa Oportunidades para los diferentes grupos de la sociedad y el Estado, al aumentar el ingreso de los hogares pobres y acentuar con ello el combate a la pobreza en el país.

Los costos económicos para combatir la pobreza –igual se procede para calcular los costos económicos en los tres tipos de pobreza– se pueden estimar a partir de las definiciones antes señaladas: a nivel agregado, por entidad y en la frontera, en la forma siguiente:

$$C = (Z) (I) (q) \quad [10]$$

donde C es el costo de la pobreza; Z es la línea de pobreza; I es el índice o brecha estandarizada de la pobreza y q el número de familias en pobreza

4.4 La técnica de microsimulación estática

Las técnicas o modelos de microsimulación se han vuelto esenciales como instrumento de análisis económico para estudiar los efectos que las políticas fiscales y sociales tienen en la calidad de vida (Bourguignon y Spadaro 2006). Para ello se utilizan bases de microdatos con información detallada de hogares o personas partiendo de una muestra representativa de la población, esto hace de la microsimulación un instrumento riguroso que permite la

medición de agregados presupuestarios como el gasto público o la recaudación, así como medir efectos más complejos en la distribución del ingreso, la pobreza o algunos incentivos económicos (Bourguignon y Spadaro 2003; Atkinson et al. 2002).

Los modelos de microsimulación calculan el ingreso disponible para cada hogar en un conjunto representativo de microdatos. Este cálculo se compone de los datos de ingresos brutos tomados de las encuestas, los cuales se combinan con otros elementos de los ingresos –impuestos, subsidios, transferencias– simulados por el modelo. Los cálculos se realizan dos veces (o más), una vez para obtener los resultados pertenecientes al momento real o actual y otra más para cada cambio de política especificado por el usuario (Corak et al. 2005). Esto es lo que se denomina efectos de primera ronda, lo cual no es otra cosa que la diferencia aritmética entre el *antes* y el *después* de los cálculos.

Es importante notar que los efectos de una determinada norma o política social se consideran casi de inmediato. La relevancia de la microsimulación es que permite responder a la pregunta ¿cuál sería el nivel de pobreza ante un cambio en la variable Y_i para el hogar h en el tiempo $t + 1$ si determinada política se aplica y todo lo demás se mantiene constante? La referencia al tiempo $t + 1$ se debe interpretar literalmente como un vínculo muy estrecho en el marco del tiempo, a fin de sostener el supuesto de comportamiento constante, aunque este supuesto constituya una de las principales limitaciones en los modelos estáticos.

Las técnicas de microsimulación pueden ser estáticas o dinámicas, la diferencia principal obedece a que los modelos estáticos no actualizan la estructura de la población

endógena, por lo que cualquier cambio se explica por una ponderación de los datos; mientras que los modelos dinámicos incluyen mecanismos que permiten incorporar los cambios estructurales y la composición de la población a través del tiempo,⁵⁰ como la redistribución del ingreso en un ciclo vital, la acumulación de riqueza, el comportamiento demográfico, la movilidad laboral, la pobreza y la exclusión social (O'Donoghue 2001).

En teoría, los modelos dinámicos suelen ser más realistas y más representativos de la población que se está analizando, pero la microsimulación estática tiene gran demanda debido a su bajo costo, su relativa facilidad de desarrollo y su simplicidad de uso, pese a que los modelos estáticos tienen la limitación del supuesto de comportamiento constante. Otra limitación de la microsimulación estática es que debe suponer que no existen problemas como malversación de fondos públicos ni evasión fiscal, problemas que evidentemente no son tan fáciles de corregir (Corak et al. 2005).

En resumen, la microsimulación estática se basa en datos de corte transversal como las ENIGH. Si la microsimulación es estática, significa que no se toma en cuenta la reacción de los agentes económicos ante un cambio de política, y, por consiguiente, implica que se considera sólo un periodo, por lo que se suponen constantes la estructura demográfica y económica (Cogneau et al. 2003). Por tanto, se trata de cálculos puramente aritméticos que muestran el efecto inmediato de un cambio en la política fiscal o social, por lo que esto permitirá conocer el efecto que ha tenido el programa Oportunidades en el fenómeno de la pobreza en México.

⁵⁰ Por tanto, la microsimulación dinámica alude a procesos estocásticos para predecir las probabilidades de que ocurran determinados cambios en el largo plazo (Merz 1994).

4.5 El software utilizado en la microsimulación de la política social

Las ENIGH proporcionan el ingreso corriente total de los hogares y a partir de éste se calcula el *ingreso neto total per cápita* mensual del hogar (Y_i). Las bases de datos de las ENIGH son de los años 2008, 2010 y 2012, cuya encuesta es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁵¹, en las cuales se identificó, clasificó y ordenaron las fuentes de ingreso. Esto se pudo realizar mediante el uso del paquete estadístico general STATA, en su versión 12, lo que permitió calcular los diferentes niveles de *ingreso neto total per cápita mensual familiar* requeridos en la microsimulación de la política social y la estimación de la pobreza.

Por otra parte, en las economías modernas cada vez se observa una mayor preocupación por técnicas de análisis específicas para evaluar el efecto de la política económica y social sobre la pobreza. De este modo, en Europa se diseñó el EUROMOD, un *software* que apoya la microsimulación para 15 países de la Unión Europea; mientras que en Inglaterra se cuenta con el POLIMOD y en España se desarrolló el SPASIM. En Australia el STINMOD. También, se ha utilizado como una herramienta que facilita la investigación en el sistema fiscal y de transferencias para el diseño y desarrollo de las políticas.

4.6 Descripción de la microsimulación de política social

Se aplica la técnica de microsimulación estática para captar el efecto que las transferencias del programa Oportunidades tienen en la reducción de la pobreza. Primero, se estiman los índices de pobreza con el método de líneas de pobreza considerando las transferencias

⁵¹ Se estima la pobreza monetaria o de ingresos dando seguimiento a la metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en el país que replica luego el CONEVAL.

focalizadas/dosificadas que hace Oportunidades al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares (con Oportunidades);⁵² segundo, restando las transferencias de ingreso del programa al *ingreso neto total per cápita mensual del hogar* se simula un mundo sin transferencias (sin Oportunidades), que será punto de referencia para ver y comparar el efecto en los índices de pobreza del programa, y tercero, se calculan los porcentajes de pobreza simulando la transferencia focalizada del monto máximo de apoyo (con monto máximo) al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares, determinado por el propio programa Oportunidades.⁵³

Así, el primer ejercicio comprende la aproximación al *mundo real*, pues permite conocer las tasas de pobreza existentes en el país para cada año de estudio, considerando el incremento en el ingreso familiar propiciado por las transferencias focalizadas/dosificadas que Oportunidades otorga a las familias pobres. Esto se representa de la manera siguiente:

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

localidades urbanas y rurales, donde Y_{ij} es el ingreso de la familia i en la localidad j considerando las transferencia de Oportunidades

Al mantenerse constantes las líneas de pobreza, el paso siguiente es identificar y agregar los hogares en condición de pobreza en la forma como se muestra en [1] y [3], para luego estimar los índices de pobreza. Mediante la agregación de los hogares en pobreza en

⁵² El programa Oportunidades establece un monto de dinero máximo, pero actualmente el otorgamiento de este monto depende de las particularidades de cada integrante del hogar; es decir, se les da el apoyo monetario para alimentos y energía, pero el incremento de las transferencias está sujeto a que en ese hogar haya hijos en educación básica o media superior; dependiendo del género de los niños; y si hay adultos mayores (DOF 2007, 2009 y 2011)

⁵³ Véase los montos máximos en el segundo capítulo: La política social en México y el programa Oportunidades.

el ámbito urbano y rural, luego se calcula la proporción de hogares en situación de pobreza global (H) y el índice de pobreza estandarizado (I) en el país, los estados y la Frontera Norte. El índice (I), como se observa en [10], ayudará a estimar los recursos promedio requeridos para el combate a la pobreza.

Primera microsimulación. En las estimaciones del segundo ejercicio, que sería la primera microsimulación, es decir, sin el apoyo de Oportunidades, se restan los apoyos monetarios o transferencias focalizadas/dosificadas (T_D) 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:

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

Al mantenerse constantes las líneas de pobreza, evidentemente se esperaría un incremento en los niveles de ésta, 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. De igual manera, después se hace la agregación de los hogares en pobreza del medio urbano y rural, para poder calcular los índices de pobreza global (H) y estandarizado (I) en los estados, la Frontera Norte y el país en su conjunto.

Segunda microsimulación. En las estimaciones del tercer ejercicio se simula que las transferencias monetarias a los hogares pobres siguen siendo focalizadas, pero no dosificadas; es decir, se simulará la focalización de la transferencia del monto máximo

(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) respecto al incremento propiciado por las transferencias dosificadas. Este incremento en el ingreso de los hogares se representa de la manera siguiente.

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

localidades urbanas y rurales

Como se sugirió 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 en la forma como se describió en [1] y [3], para luego estimar los índices de pobreza global (H) y estandarizado (I), de acuerdo con las dimensiones geográficas antes consideradas: urbano/rural, para el país, la Frontera Norte y sus estados.

4.7 Las líneas de pobreza 2008-2012

La elección de las líneas de pobreza es un paso intermedio entre la definición operacional y la medición. En México se han utilizado las líneas de pobreza que derivan de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) elaborada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), así como las que proceden de la canasta alimentaria obtenida en el estudio INEGI-CEPAL (1992), (citado en SEDESOL-CTMP 2002). Ambas canastas establecen a priori los parámetros de requerimientos nutricionales mínimos de la canasta básica que permitirían cubrir las necesidades elementales de la población.

En este estudio se aplican las líneas de pobreza obtenidas a partir de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL, de acuerdo a la metodología del CTMP y aplicada luego por el CONEVAL.⁵⁴ 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 Engel⁵⁵, para estimar así propiamente cada una de las líneas de pobreza.

El Cuadro 1 contiene las líneas de pobreza calculadas por el CONEVAL, que se utilizaron en este trabajo para estimar la pobreza y en la microsimulación de la política social. sí pues, para el año 2008 todo hogar urbano cuyo ingreso neto total per cápita

⁵⁴ El CTMP consideró inconveniente la canasta alimentaria de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR), ya que no incorpora el comportamiento de consumo actual de las personas, pues ésta se refiere a los patrones de gasto de 1975-1982.

⁵⁵ 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 en SEDESOL-CTMP (2002) el anexo 1

mensual fuese inferior o igual a 949.38 pesos –equivalentes a 0.62 SMM– se consideraba en situación de Pobreza Alimentaria y en el medio rural estuvieron en esta situación los hogares cuyo ingreso neto total per cápita era de 706.69 pesos, equivalentes a 0.46 SMM. En Pobreza de Capacidades, estaban los hogares urbanos cuyo ingreso neto total per cápita mensual era igual o inferior a los 1,164.41 pesos (0.76 SMM), y también los hogares de las zonas rurales cuyo ingreso neto total per cápita mensual fuera igual o menor a 835.51 pesos (0.55 SMM). En lo referente a la Pobreza Patrimonial, se encontraron los hogares urbanos cuyo ingreso fuese igual o menor a los 1,904.84 pesos (1.25 SMM); mientras que, en el área rural se encontraron en esta situación los hogares con ingreso igual o menor a los 1,282.34 pesos (0.84 SMM).

Cuadro 1. México. Líneas de pobreza mensual ¹ per cápita en el sector urbano y rural, 2008-2012.

Año	Pobreza Alimentaria				Pobreza de Capacidades				Pobreza de Patrimonio			
	Urbano	SMM ²	Rural	SMM ²	Urbano	SMM ²	Rural	SMM ²	Urbano	SMM ²	Rural	SMM ²
2008	\$949.4	0.62	\$706.7	0.46	\$1,164.4	0.76	\$835.5	0.55	\$1,904.8	1.25	\$1,282.3	0.84
2010	\$1,047.9	0.63	\$779.2	0.47	\$1,285.3	0.77	\$921.3	0.55	\$2,102.6	1.26	\$1,414.0	0.84
2012	\$1,197.4	0.66	\$896.7	0.49	\$1,468.6	0.81	\$1,060.2	0.58	\$2,402.5	1.32	\$1,627.2	0.90

Notas: 1. Ingreso neto mensual per cápita en pesos de agosto para cada año. 2. Equivalencia en Salarios Mínimos Mensuales. El SMM en el año 2008 fue de \$1,528.8, en el 2010 de \$1,675.2, y para el 2012 fue de \$1,817 pesos. Véase www.conasami.gob.mx. Fuente: Elaboración propia en base las estimaciones que hace CONEVAL de acuerdo con la metodología del CTMP y la información de los deflatores proporcionados por el BM. Véase nota técnica 001 del CONEVAL.

Para el año 2010, estaban en Pobreza Alimentaria los hogares urbanos con un ingreso neto total per cápita menor o igual a los \$1,047.94 (0.63 SMM), mientras que, en el medio rural fueron los hogares con un ingreso menor o igual a los \$779.21 (0.47 SMM). En Pobreza de Capacidades, se encontraron los hogares urbanos con ingreso menor o igual a \$1,285.30 (0.77 SMM), entretanto, en el área rural se encuentran los hogares con un ingreso igual o menor a \$921.26 (0.55 SMM). En relación a la Pobreza Patrimonial, estaban en esta

situación lo hogares urbanos con ingreso menor o igual a \$2,102.59 (1.26 SMM), mientras que, en el área rural caen en este tipo de pobreza los hogares cuyo ingreso fue igual o menor a \$1,414.0 (0.84 SMM).

En el año 2012, estaban en Pobreza Alimentaria los hogares urbanos con un ingreso neto total per cápita mensual igual o menor a los \$1,197.42 (0.66 SMM); mientras que, en el medio rural lo estaban los hogares cuyo ingreso neto total per cápita mensual era igual o menor a \$896.74 (0.49 SMM). Padecían Pobreza de Capacidades los hogares urbanos con un ingreso igual o por debajo de \$1,468.64 (0.81 SMM), entretanto, en el área rural fueron los hogares con ingreso neto total per cápita mensual igual o menor a los \$1,060.22 (0.58 SMM). En concordancia con este razonamiento, están en Pobreza Patrimonial los hogares urbanos con un ingreso igual o menor a \$2,402.51 (1.32 SMM) y los hogares rurales si el ingreso neto total per cápita mensual era igual o menor a \$1,627.23 (0.90 SMM).

4.8 Estimación del ingreso neto total per cápita del hogar

Para indicar los recursos disponibles del hogar la variable utilizada es el *ingreso corriente total*, a partir de éste se estima el *ingreso neto total per cápita mensual* por hogar como la medida del bienestar a confrontar con las líneas de pobreza. El *ingreso corriente total* resulta de la suma de las percepciones de los miembros del hogar, incluye el ingreso monetario y el ingreso en especie.⁵⁶ El ingreso monetario tiene distintas fuentes: remuneraciones al trabajo, ingreso por negocios propios, renta del capital, transferencias, ingreso por cooperativas y otros ingresos. El no monetario se origina en el valor imputado

⁵⁶Se asume que el ajuste de la información de ingresos que ofrecen las ENIGH al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) puede generar más problemas de los que corrige, no se realiza ajuste alguno a cuentas nacionales, dada la posibilidad de sobreestimar el ingreso de los más pobres (CTMP 2002).

por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia.

En el caso del ingreso no monetario, se definieron los siguientes grupos: alimentos y bebidas consumidas dentro y fuera del hogar; bebidas alcohólicas y tabaco; transporte público, prendas de vestir, calzado y accesorios; artículos de limpieza y cuidados de la casa; artículos y servicios para cuidado personal; artículos y servicios para la educación, cultura y recreación; comunicaciones y servicios para vehículos; servicios de conservación de la vivienda; valor estimado del alquiler para la vivienda; artículos de cristalería, blancos y utensilios domésticos; cuidados para la salud; enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda, artículos de esparcimiento; transporte foráneo; transferencias; regalos dados no monetarios y otros gastos.

Como los datos de ingreso y gasto de las ENIGH tienen distintos momentos de referencia, para hacer comparable el *ingreso corriente total* del hogar éste se deflacta por el correspondiente Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), al mes de agosto de cada año. Expresados los ingresos monetarios y no monetarios en pesos con el mismo poder adquisitivo, luego se procede a calcular el *ingreso corriente total mensual* como un promedio de los ingresos reales correspondiente a los seis meses de referencia en el levantamiento. Una vez obtenido el *ingreso corriente total mensual* de cada hogar, se hacen dos ajustes para obtener el *ingreso neto total de cada hogar*: 1) se deduce el rubro “otros ingresos” por tener como contrapartida una disminución de activos (por ejemplo, venta de vehículos; y, 2) se eliminan los regalos otorgados, para garantizar que no se contabilice más de una vez un mismo regalo que puede cambiar de manos en varias ocasiones.

Por lo tanto, al dividir el *ingreso neto total* de cada hogar entre el tamaño del hogar se llega finalmente a obtener el *ingreso neto total per cápita mensual* por hogar, expresados en pesos de agosto de cada año. Para efectos prácticos, en el cálculo de la pobreza este ingreso se denomina simplemente como *ingreso per cápita mensual* del hogar y es el ingreso mensual del hogar que se compara contra el valor de la canasta alimentaria diseñada en el estudio INEGI-CEPAL y las líneas de pobreza definidas por el CTMP para identificar si un hogar es pobre o no.

En suma, el *ingreso corriente total* de los hogares, proporcionado por las ENIGH se deflacta al mes de agosto en cada año, a fin de hacerle comparable. A partir del *ingreso corriente total* expresado en pesos constantes, se estima el *ingreso corriente total mensual* como un promedio de los ingresos reales del hogar, correspondientes a los seis meses de referencia en las encuestas. Luego, al *ingreso corriente total mensual* se le restan “otros ingresos” y “regalos otorgados” para obtener el *ingreso neto total* del hogar y, finalmente al dividir el *ingreso neto total* entre el tamaño del hogar se obtiene el *ingreso per cápita mensual del hogar* en pesos de agosto para cada año.

En el capítulo siguiente, se analizan los resultados en la incidencia de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, así como el impacto del programa Oportunidades en el país, la región Frontera Norte y sus respectivos estados, para cada tipo de pobreza. En este sentido, inicialmente el análisis de incidencia e impacto se realiza en el contexto de plena crisis financiera global (2008-2010) y, posteriormente, para los años 2010-2012, periodo en el que se supone ya habían pasado los estragos de la crisis.

CAPÍTULO 5. LA REGIÓN DE ESTUDIO, INCIDENCIA DE LA POBREZA E
IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LOS
PERIODOS: 2008-2010 Y 2010-2012

En el presente capítulo, inicialmente se hace una descripción general de los principales indicadores macroeconómicos que reflejan las características socioeconómicas de la región Frontera Norte y México. Posteriormente, se presenta el análisis de resultados y los principales hallazgos de la investigación, primero para los años que propiamente comprenden el contexto de la crisis financiera global 2008-2010 y luego para el periodo en el que se asume que ya habían pasado los estragos de dicho suceso económico mundial, esto es, para el periodo 2010-2012.

La crisis financiera global que se originó en EUA tuvo alcance mundial y repercutió en el aumento de los precios, caída de la actividad económica, cierre de empresas, desempleo y demás.⁵⁷ En México, impactó de manera negativa y directamente en la actividad económica así como en la reducción de remesas (Ibíd.). De acuerdo a datos del INEGI (2013a), las tasas de crecimiento económico del PIB a nivel país y en las entidades que colindan con Estados Unidos fueron más bajas en el periodo 2006-2008, comparadas con las de los años 2010-2012. Mientras que el PIB tendió a crecer en el periodo 2010-2012 después de que en el año 2009 el crecimiento de la economía fuese negativo (Ver anexo 1).

Ahora bien, la República Mexicana cuenta con dos fronteras: una, al norte llamada Frontera Norte de México; y, la otra, al sur nombrada Frontera Sur de México. La Frontera

⁵⁷ Denominada la Gran Recesión, comenzó como una crisis financiera que se convirtió en una crisis económica, la cual se expandió a nivel mundial.

Norte de México está constituida por seis estados: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, los cuales colindan con los cuatro pertenecientes al país de los Estados Unidos de América (EUA): California, Arizona, Nuevo México y Texas (Ver mapa 1).⁵⁸

Mapa 1 México y la Frontera Norte



Fuente: Elaboración propia en base al Marco Geoestadístico Nacional 2005 del INEGI, 2014.

La Frontera Norte (FN) se caracteriza por tener diversas dinámicas socioeconómicas, determinadas por su vínculo geográfico con los Estados Unidos de América. Es una fuente de migrantes y, además funge como plataforma para muchos que intentan emigrar a Estados Unidos, provenientes del resto de los estados de la República Mexicana. En la frontera se han gestado múltiples actividades, además de las migratorias, las comerciales, laborales, sociales, culturales, por esta razón, históricamente ha

⁵⁸ Uno de los sinónimos para el término frontera es límite, cuyo significado es en referencia a una línea real o imaginaria que separa o divide, ya sea terrenos, países, territorios. Véase el diccionario de la Real Academia Española (2015).

predominado la idea de que son entidades ricas, no obstante, el fenómeno de la pobreza se ha venido intensificado al menos desde la última década del siglo XX (Camberos 2009; Camberos y Bracamontes 1996).

El Cuadro 2 muestra una breve caracterización de la región de la Frontera Norte. Como se puede apreciar, para el año 2012 habitaban casi 20 millones de personas, quienes constituían el 16.97% de la población total del país. El estado de Nuevo León, con 3.97% y Chihuahua con 2.91%, eran los más poblados de la región de la frontera, seguidos por los estados de Tamaulipas (2.79%), Baja California (2.69%), Coahuila (2.34%) y Sonora (2.27%).

En el mismo cuadro se aprecia que la Frontera Norte aportaba 22.01% del PIB nacional, con un monto de un poco más de 3 billones de pesos en el año 2012. Los estados de Nuevo León (7.14%) y Coahuila (3.39%) destacaron con la mayor generación de riqueza, seguidos por: Tamaulipas (2.96%), Sonora (2.93%), Chihuahua (2.76%) y Baja California (2.83%). En términos del PIB per cápita, la FN sobresale con 167, 289.35 pesos anuales, superior al nacional, que fue de 128.924.34 pesos en el año 2012. Los estados de Nuevo León y Coahuila tenían un PIB per cápita que superaba al de la frontera, el resto de los estados obtuvo un PIB per cápita menor, distinguiéndose el estado de Chihuahua con el más reducido ingreso per cápita.

Otro indicador importante, que amplía la visión del panorama sobre la Frontera Norte (Ver anexo 2), es la generación de riqueza en el sector primario INEGI (2013c). La Frontera Norte tuvo una importante aportación del 18.40% al PIB nacional. Los estados

con mayor contribución, en comparación con la región, fueron: Tamaulipas (37.10%) y Chihuahua (23.30%). Por consiguiente, en lo que respecta a la población ocupada en este sector, en la Frontera Norte fue de 7.44% del nacional. Los estados con mayor porcentaje de personas que laboraron en este sector, frente a la Frontera Norte, fueron: Sonora (12.10%), Chihuahua (10.22%) y Tamaulipas (7.87%).

Cuadro 2. México y la Frontera Norte. Población, Producto Interno Bruto y PIB per cápita, 2012

Entidad	Población total ¹	%	Producto Interno Bruto (PIB) ²	%	PIB per cápita
México	117,261,056	100.00	15,117,803.65	100.00	128,924.34
Frontera Norte	19,894,418	16.97	3,328,124.3	22.01	167,289.35
Baja California	3,155,070	2.69	428,122.31	2.83	135,693.44
Coahuila	2,748,391	2.34	511,973.67	3.39	186,281.24
Chihuahua	3,406,465	2.91	417,199.72	2.76	122,472.92
Nuevo León	4,653,458	3.97	1,079,114.67	7.14	231,895.22
Sonora	2,662,480	2.27	443,650.37	2.93	166,630.50
Tamaulipas	3,268,554	2.79	448,063.60	2.96	137,083.12

NOTAS: 1. Estimaciones del CONAPO, 2012. 2. Las cifras del PIB están en millones de pesos a precios corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Sistema de Cuentas Nacionales del Producto Interno Bruto por entidad federativa del INEGI, 2013b.

En resumen, los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y Sonora presentan indicadores que muestran condiciones socioeconómicas inferiores en comparación con Nuevo León y Baja California, es decir, aquellas entidades presentaron los más altos índices de población viviendo en zonas rurales, mayor tasa de ocupación en el sector primario, mayor cantidad de población que emigra a los EUA, de desempleo y de personas analfabetas, de igual manera, tuvieron los porcentaje más altos de familias apoyadas por Oportunidades y, por añadidura una asignación mayor de recursos monetarios del programa. En contraste, los estados de Nuevo León y Baja California presentaron mejores

condiciones socioeconómicas (cabe resaltar a Nuevo León como la entidad con mejor situación socioeconómica).

5.1. La pobreza y el impacto de Oportunidades en la región Frontera Norte y México durante el contexto de crisis, 2008-2010

En concordancia con los objetivos de esta investigación, primero se calcula la pobreza con el método de líneas de pobreza, de manera que considerando el ingreso per cápita mensual de los hogares que incluye todas las fuentes de ingreso y por añadidura el ingreso que otorga Oportunidades, se obtienen así, los índices de pobreza existentes en cada uno de los años -tal como lo hace el CONEVAL-.⁵⁹ Segundo, se restan las transferencias monetarias que el programa Oportunidades hace al ingreso per cápita mensual del hogar y se microsimula un mundo sin transferencias (primera microsimulación: sin Oportunidades), el cual será punto de referencia para ver y comparar el impacto del programa; la diferencia entre ellos es el impacto de Oportunidades en el combate a la pobreza. Tercero, se calcula la pobreza microsimulando la transferencia focalizada de un monto máximo (segunda microsimulación: con monto máximo) en apoyo al ingreso per cápita mensual del hogar, este monto máximo está definido en el mismo programa Oportunidades.⁶⁰ A continuación se analizan los resultados y principales hallazgos, primero en el contexto de la crisis financiera global 2008-2010 y luego para el periodo posterior a la crisis 2010-2012.

⁵⁹ Se estiman los índices por tipo de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial en cada una de las entidades, la región Frontera Norte y el país en su conjunto.

⁶⁰ Véanse las cifras históricas de los apoyos y las reglas de operación del programa en el subcapítulo 2.3.1.

5.1.1 Hogares en Pobreza Alimentaria

La Pobreza Alimentaria es la condición social quizá más grave que puede padecer cualquier ser humano; ningún mexicano debería carecer de los satisfactores alimentarios básicos que le proporcionen los mínimos requerimientos nutricionales para cumplir con una dieta que le permita realizar sus actividades diarias. De ahí la importancia de la intervención gubernamental vía política social para erradicar dicha problemática en las sociedades contemporáneas; por ello, a continuación se analiza la incidencia e impacto del programa Oportunidades en este tipo de pobreza en la región Frontera Norte, los estados que le integran y el país en su conjunto.

El cuadro 3 muestra los índices o porcentajes de hogares en Pobreza Alimentaria y los cambios ocurridos en el contexto de la crisis financiera global 2008-2010. Entonces, la microsimulación de un mundo donde no existen las transferencias otorgadas por el programa Oportunidades (columnas 2^a y 3^a), da cuenta de que tanto a nivel nacional (16.60%) como en la Frontera Norte (9.50%) la proporción de hogares en condición de Pobreza Alimentaria se hubiera incrementado para el año 2010 con respecto a 2008.

No obstante, una vez implementado el programa Oportunidades, se puede ver que en realidad los porcentajes de hogares en este tipo de pobreza fueron a nivel país del 14.75% y en la Frontera Norte del 8.70%, en el año 2010 (columnas 4^a y 5^a), observándose que en la Frontera Norte el problema alimentario fue menor que a nivel nacional. En referencia a los estados, los que presentaron mayor tasa de Pobreza Alimentaria en comparación con la región, fueron en Chihuahua (13.14%) y Coahuila (12.85%), en nivel

intermedio estuvieron Tamaulipas (11.21%) y Sonora (10.61%) y, las tasas más bajas de hogares en Pobreza Alimentaria fueron en Baja California (6.59%) y Nuevo León (2.32%).

Cuadro 3. Índices de Pobreza Alimentaria¹ FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	16.20	16.60	14.63	14.75	8.26	8.55
	0.003	0.003	0.003	0.003	0.002	0.002
Frontera Norte	7.88	9.50	7.25	8.70	5.43	6.79
	0.005	0.005	0.005	0.005	0.004	0.005
Baja California	4.54	6.76	4.54	6.59	3.82	5.61
	0.011	0.011	0.011	0.011	0.010	0.010
Coahuila	9.35	13.96	8.34	12.85	7.61	11.44
	0.016	0.021	0.013	0.021	0.013	0.020
Chihuahua	7.93	13.74	7.16	13.14	4.73	10.11
	0.011	0.014	0.010	0.014	0.009	0.013
Nuevo León	5.47	2.59	5.20	2.32	3.64	1.59
	0.011	0.008	0.011	0.008	0.010	0.006
Sonora	8.17	11.11	7.62	10.61	5.74	9.03
	0.006	0.018	0.006	0.018	0.005	0.017
Tamaulipas	9.45	13.42	8.58	11.21	6.64	8.25
	0.009	0.009	0.013	0.014	0.012	0.012
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-1.86		-8.06
Frontera Norte				-0.80		-2.71
Baja California				-0.18		-1.15
Coahuila				-1.11		-2.52
Chihuahua				-0.60		-3.63
Nuevo León				-0.27		-0.99
Sonora				-0.50		-2.08
Tamaulipas				-2.21		-5.17

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH 2008-2010.

La diferencia observada una vez que se otorga el apoyo del programa constituye el impacto de Oportunidades (parte inferior de la columna 5^a), ello implica que en virtud al programa Oportunidades se evitó que el 1.86% de los hogares mexicanos cayera en Pobreza Alimentaria y solo el 0.80% en la Frontera Norte; mientras que los estados de Tamaulipas (-2.21%) y Coahuila (-1.11%) fueron los más favorecidos por Oportunidades, seguidos por

Chihuahua (-0.60%) y Sonora (-0.50%) y, el menor porcentaje se observó en Baja California (-0.18%) y Nuevo León (-0.27%), única entidad donde Oportunidades logró reducir la Pobreza Alimentaria.

Por otra parte, la microsimulación de una política social que supone la transferencia a todo hogar pobre del monto máximo, el cual está estipulado por el propio Oportunidades (columnas 6^a y 7^a), muestra que los índices hubieran sido notoriamente menores a los observados en realidad en el año 2010. De manera que, pese a la crisis, en México sólo el 8.55% de los hogares vivirían en Pobreza Alimentaria y en la Frontera Norte el 6.79%, mientras que los estados de Coahuila (11.44%) y Chihuahua (10.11%) tendrían la mayor incidencia en este tipo de pobreza, seguidos por Sonora (9.03%) y Tamaulipas (8.25%). Los menores niveles de Pobreza Alimentaria estarían en Baja California (5.61%) y Nuevo León (1.59%).

En esta modalidad el programa Oportunidades podría haber evitado que un mayor porcentaje de hogares viviera en condición de Pobreza Alimentaria (parte inferior de la columna 7^a), en el país el 8.06% de los hogares no hubiera caído en este tipo de pobreza y en la Frontera Norte el 2.71%. El programa hubiera ayudado a que en Tamaulipas el 5.17% y en Chihuahua el 3.63% no hubiera sido identificado en Pobreza Alimentaria, seguidos por Coahuila (-2.52%) y Sonora (-2.08%). En menor medida, Oportunidades hubiera evitado que en Baja California el 1.15% y en Nuevo León el 0.99% cayeran en condición de Pobreza Alimentaria.

5.1.2 Hogares en Pobreza de Capacidades

La reducción de la Pobreza de Capacidades constituye la verdadera prueba de efectividad del programa Oportunidades, ya que éste fue diseñado para dotar de los recursos a la población pobre que carece del ingreso suficiente que les permita satisfacer las necesidades de alimentación, salud y educación. En otros términos, el propósito de las transferencias de Oportunidades es lograr el desarrollo de las capacidades básicas de las personas en pobreza, es decir, en una buena nutrición, salud y educación (SEDESOL 2003), para de esta manera se logre romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Los resultados en el cuadro 4, muestran que con la primera microsimulación que supone la no existencia del programa Oportunidades (columnas 2^a y 3^a), los hogares en Pobreza de Capacidades se incrementarían ligeramente en el país a 22.92% y en la Frontera Norte a 14.01%; sin embargo, con la aplicación de Oportunidades (columnas 4^a y 5^a), se puede ver que la Pobreza de Capacidades en el país fue en realidad de 21.26% y en la frontera de 13.39% para el año 2010, por lo que el índice de Pobreza de Capacidades es menor en la región respecto al país –igual que la Pobreza Alimentaria-. Los estados que presentaron mayor índice de hogares en Pobreza de Capacidades fueron: Chihuahua (19.72%) y Coahuila (18.38%), mientras que en nivel intermedio quedaron Tamaulipas (17.06%) y Sonora (16.60%). Los estados con menor Pobreza de Capacidades resultaron ser Baja California (9.85%) y Nuevo León (4.15%).

Se puede observar que debido al programa Oportunidades se evitó que el 1.66% de los hogares mexicanos cayera en Pobreza de Capacidades, mientras que en la región Frontera Norte sólo el 0.63% de los hogares fronterizos no cayó en este tipo de pobreza en

el marco de la crisis (parte inferior de la columna 5^a). Las entidades donde Oportunidades evitó un mayor crecimiento de la pobreza fueron Tamaulipas (-1.23%) y Sonora (-0.92%), seguidos de Coahuila (-0.66%), Chihuahua (-0.30%) y en Nuevo León (-0.29%), donde Oportunidades logró reducirla; sin embargo, el programa observó un impacto nulo en el estado de Baja California.⁶¹

Cuadro 4. Índices de Pobreza de Capacidades¹ FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	22.04	22.92	20.44	21.26	12.53	13.20
	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003	0.003
Frontera Norte	11.83	14.01	11.13	13.39	8.74	10.55
	0.006	0.006	0.006	0.006	0.005	0.006
Baja California	7.62	9.85	7.62	9.85	6.89	8.35
	0.014	0.014	0.014	0.014	0.013	0.013
Coahuila	14.57	19.04	13.97	18.38	12.13	16.10
	0.018	0.022	0.018	0.022	0.015	0.021
Chihuahua	12.17	20.02	11.26	19.72	8.64	15.87
	0.013	0.016	0.013	0.016	0.012	0.015
Nuevo León	8.48	4.44	7.96	4.15	6.23	3.10
	0.014	0.011	0.014	0.010	0.013	0.009
Sonora	11.81	17.52	11.32	16.60	8.80	14.60
	0.007	0.021	0.007	0.021	0.007	0.020
Tamaulipas	14.87	18.29	13.58	17.06	10.52	11.79
	0.017	0.017	0.016	0.017	0.015	0.014
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México			-1.66		-9.72	
Frontera Norte			-0.63		-3.46	
Baja California			0.00		-1.51	
Coahuila			-0.66		-2.94	
Chihuahua			-0.30		-4.15	
Nuevo León			-0.29		-1.34	
Sonora			-0.92		-2.92	
Tamaulipas			-1.23		-6.50	

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

⁶¹ El impacto nulo puede explicarse al menos por dos razones: 1) por los errores en la focalización de los recursos del programa (Bracamontes et al. 2012) y 2) por la insuficiencia en los recursos asignados al programa (Bracamontes et al. 2011).

La microsimulación de la entrega del monto máximo estipulado por Oportunidades a todo hogar pobre (columnas 6^a y 7^a) muestra porcentajes de pobreza mucho menores a los observados realmente en el año 2010. Entonces, en el país sólo el 13.20% de los hogares estaría en Pobreza de Capacidades y en la Frontera Norte el 10.55%, en tanto que las entidades con mayor Pobreza de Capacidades serían Coahuila (16.10%) y Chihuahua (15.87%), en nivel intermedio estarían Sonora (14.60%) y Tamaulipas (11.79%), y los menores índices en Pobreza de Capacidades estarían en Baja California (8.35%) y Nuevo León (3.10%).

En esta modalidad, el programa Oportunidades podría haber evitado que el 9.72% de los hogares mexicanos cayera en este tipo de pobreza y en la frontera el 3.46% de los hogares fronterizos (parte inferior de la columna 7^a). Los estados donde el programa Oportunidades hubiera evitado un mayor incremento de la Pobreza de Capacidades sería en Tamaulipas (-6.50%) y Chihuahua (-4.15%), mientras que en nivel intermedio quedarían Coahuila (-2.94%) y Sonora (-2.92%) y en menor medida Baja California (-1.51%) y Nuevo León (-1.34%).

5.1.3 Hogares en Pobreza Patrimonial

El cuadro 5 muestra que la incidencia de hogares en Pobreza Patrimonial aumentó, tanto en el país como en la Frontera Norte –igual que en los dos tipos de pobreza previamente analizados-. La microsimulación de la no transferencia de Oportunidades (columnas 2^a y 3^a) muestra que el índice de Pobreza Patrimonial llegaría en México al 44.45% de los hogares mexicanos y en la frontera al 34.91%, para el año 2010; sin embargo, al tener en cuenta los ingresos de Oportunidades (columnas 4^a y 5^a) la tasa de Pobreza de Patrimonio

en el país llega al 43.52% de los hogares y en la Frontera Norte al 34.42%. Los estados con mayor porcentaje de hogares en Pobreza Patrimonial fueron Tamaulipas (44.47%) y Chihuahua (41.17%), seguidos por Coahuila (40.23%) y Sonora (38.69%); mientras que Baja California (29.02%) y Nuevo León (20.85%) registraron los menores porcentajes de Pobreza de Patrimonio, al igual que en los otros dos tipos de pobreza.

Cuadro 5. Índices de Pobreza Patrimonial¹ FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	41.30	44.45	40.58	43.52	28.45	30.69
	0.004	0.004	0.004	0.004	0.004	0.004
Frontera Norte	28.71	34.91	28.46	34.42	24.04	29.31
	0.009	0.009	0.009	0.009	0.008	0.008
Baja California	22.75	29.47	22.68	29.02	21.46	27.24
	0.022	0.021	0.022	0.021	0.022	0.021
Coahuila	35.41	40.93	35.41	40.23	32.39	35.05
	0.025	0.025	0.025	0.025	0.024	0.025
Chihuahua	29.49	41.41	29.01	41.17	24.34	36.35
	0.019	0.020	0.019	0.020	0.018	0.020
Nuevo León	22.97	20.85	22.75	20.85	19.73	18.75
	0.025	0.023	0.025	0.023	0.024	0.022
Sonora	27.44	38.69	27.20	38.69	22.93	34.68
	0.010	0.025	0.010	0.025	0.010	0.025
Tamaulipas	34.35	44.62	34.35	44.47	28.00	34.96
	0.023	0.023	0.023	0.023	0.022	0.021
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.93		-13.76
Frontera Norte				-0.49		-5.60
Baja California				-0.45		-2.23
Coahuila				-0.70		-5.88
Chihuahua				-0.24		-5.06
Nuevo León				0.00		-2.10
Sonora				0.00		-4.01
Tamaulipas				-0.15		-9.66

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

Al contrastar los índices de Pobreza Patrimonial obtenidos al considerar el apoyo de Oportunidades con los obtenidos en la microsimulación sin Oportunidades (parte inferior

de la columna 5^a), se puede constatar que el programa ayudó a que a nivel nacional el 0.93% de los hogares no fuera identificado en este tipo de pobreza y en la región Frontera Norte el 0.49%. Los estados donde el programa ayudó en mayor medida fueron Coahuila (-0.70%) y Baja California (-0.45%), seguidos de Chihuahua (-0.24%) y Tamaulipas (-0.15%); mientras que en Nuevo León y Sonora el programa registró un nulo impacto en cuanto a la reducción de hogares en Pobreza Patrimonial.

La microsimulación de la política social en la cual se entrega el monto máximo a todo hogar pobre (columnas 6^a y 7^a), muestra índices de Pobreza Patrimonial aún menores a los observados en realidad para el año 2010. De manera que, sólo el 30.69% de los hogares estaría en Pobreza Patrimonial a nivel país y en la Frontera Norte el 29.31%. Los estados de Chihuahua (36.35%) y Tamaulipas (34.96%) tendrían los mayores índices, seguidos de Coahuila (35.05%) y Sonora (34.68%), mientras que Baja California (27.24%) y Nuevo León (18.75%) tendrían menor Pobreza de Patrimonio.

El programa Oportunidades mediante esta asignación de recursos a los hogares pobres, pudo haber evitado que un 13.76% los hogares cayera en Pobreza de Patrimonio en el país y en la frontera sería de 5.60%. Los estados en los que el programa tendría mayor ayuda serían Tamaulipas (-9.66%) y Coahuila (-5.88%), en nivel intermedio en Chihuahua (-5.06%) y Sonora (-4.01%) y, con menores resultados sería para los estados de Baja California (-2.23%) y Nuevo León (-2.10%).

En resumen, durante el contexto de crisis financiera global (2008-2010), se identificó que a nivel agregado la incidencia de hogares en Pobreza Alimentaria, de

Capacidades y Patrimonial aumentó tanto en el país como en la región frontera Norte, observándose los mayores porcentajes en los tres tipos de pobreza a nivel país. Los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y Sonora son los que presentaron mayores índices en los tres tipos de pobreza, por el contrario, los estados de Nuevo León y Baja California tuvieron menor incidencia. Sólo en Nuevo León se redujeron los tres tipos de pobreza.

Con la primera microsimulación, “sin Oportunidades”, se mostró que los índices de hogares en pobreza hubieran aumentado; sin embargo, una vez que se otorga el apoyo del programa el incremento resultó menor, es decir, el programa evitó que apenas el 1.86% de los hogares mexicanos cayeran en Pobreza Alimentaria, el 1.66% en la de Capacidades y el 0.93% en la Patrimonial. En la frontera, Oportunidades ayudó a que sólo el 0.80% de los hogares fronterizos no fuese identificado en Pobreza Alimentaria, el 0.63% en Pobreza de Capacidades y el 0.49% en Pobreza de Patrimonio. En los estados donde Oportunidades logró mayor apoyo fueron en Tamaulipas, Chihuahua, Sonora y Coahuila.

5.2. La pobreza y el impacto del programa Oportunidades en el medio urbano de la Frontera Norte y México, 2008-2010

5.2.1 *Hogares urbanos en Pobreza Alimentaria*

Es importante conocer el impacto diferenciado del programa en áreas urbanas y rurales, pues históricamente se ha considerado que la mayor severidad de la pobreza se observa en las áreas rurales por lo cual los esfuerzos de política social se han canalizado más bien al combate de la pobreza rural. Así, ocurrió con la implementación de programas como el PRONASOL y el PROGRESA, incluso, en un inicio el programa Oportunidades focalizaba las transferencias monetarias más bien hacia los hogares en pobreza de las áreas rurales,

pero en el curso de su implementación se ha tenido que reconocer que la pobreza urbana no es menos importante.

Cuadro 6. Índices de Pobreza Alimentaria¹ FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	8.30	10.45	8.30	9.82	6.99	7.94
	0.003	0.003	0.003	0.003	0.002	0.003
Frontera Norte	4.92	8.49	4.69	8.11	4.29	6.98
	0.004	0.006	0.004	0.006	0.004	0.005
Baja California	3.48	6.63	3.47	6.41	2.94	5.86
	0.011	0.013	0.011	0.012	0.009	0.012
Coahuila	9.10	14.37	7.91	13.64	7.88	13.02
	0.012	0.024	0.014	0.024	0.014	0.024
Chihuahua	3.37	13.83	3.37	13.55	3.37	11.05
	0.008	0.017	0.008	0.016	0.008	0.015
Nuevo León	4.18	2.07	3.99	1.93	3.52	1.48
	0.011	0.008	0.011	0.008	0.011	0.007
Sonora	6.10	9.04	5.94	8.58	5.50	7.06
	0.006	0.014	0.006	0.013	0.006	0.012
Tamaulipas	5.59	9.72	5.57	8.76	4.96	8.14
	0.009	0.009	0.011	0.013	0.011	0.013
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.62		-2.51
Frontera Norte				-0.38		-1.51
Baja California				-0.22		-0.77
Coahuila				-0.74		-1.36
Chihuahua				-0.28		-2.78
Nuevo León				-0.14		-0.58
Sonora				-0.46		-1.98
Tamaulipas				-0.96		-1.57

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

El cuadro 6 (columnas 2ª y 3ª), muestra la incidencia e impacto en relación a los hogares en Pobreza Alimentaria del sector urbano en México y la Frontera Norte durante el periodo de crisis, 2008-2010. En el escenario sin Oportunidades, la Pobreza Alimentaria se pudo haber incrementado a 10.45% en el sector urbano nacional y en la frontera a 8.49%; sin embargo, al ponerse en práctica el programa Oportunidades (columnas 4ª y 5ª), se puede

ver que el índice de Pobreza Alimentaria en el medio urbano de México en realidad fue de 9.82% y en la Frontera Norte de 8.11%. Los estados con mayor porcentaje de hogares viviendo en Pobreza Alimentaria en el ámbito urbano fueron Coahuila (13.64%) y Chihuahua (13.55%), seguidos por Tamaulipas (8.76%) y Sonora (8.58%). Las menores tasas de Pobreza Alimentaria urbana se registraron en Baja California (6.41%) y Nuevo León (1.93%).

Los resultados del programa Oportunidades en el sector urbano (parte inferior de la columna 5^a), muestran que el programa contribuyó a amortiguar el aumento en 0.62% los hogares en Pobreza Alimentaria urbana a nivel país y en la región Frontera Norte en 0.38%. Los estados donde el programa ayudó en mayor medida a que los hogares no cayeran en Pobreza Alimentaria fueron Tamaulipas (-0.96%) y Coahuila (-0.74%), seguidos por los estados de Sonora (-0.46%), Chihuahua (-0.28%) y Baja California (-0.22%); mientras que, en Nuevo León (-0.14%), entidad en la el programa en verdad tuvo un impacto en la reducción de la pobreza de alimentaria, en realidad el impacto fue exiguo.

La microsimulación en la que se transfiere el monto máximo a los hogares pobres del medio urbano (columnas 6^a y 7^a), muestra que en México sólo el 7.94% de los hogares en el país viviría en Pobreza Alimentaria y en la frontera el 6.98%, en el año 2010. Los estados con más Pobreza Alimentaria urbana serían Coahuila (13.02%) y Chihuahua (11.05%), en nivel intermedio estarían Tamaulipas (8.14%) y Sonora (7.06%), y por último, con menor pobreza Baja California (5.86%) y Nuevo León (1.48%). Este tipo de política social muestra que la Pobreza Alimentaria en los hogares urbanos de México pudo haber no aumentado en 2.51% y en la frontera en 1.51% (parte inferior de la columna 7^a), gracias al

programa Oportunidades. Los estados donde esta política social presentaría mayor ayuda serían Chihuahua (-2.78%) y Sonora (-1.98%), mientras que a nivel intermedio estarían Tamaulipas (-1.57%) y Baja California (-0.77%) y con menores tasas serían en Coahuila (-1.36%) y Nuevo León (-0.58%).

5.2.2 *Hogares urbanos en Pobreza de Capacidades*

La microsimulación “sin Oportunidades” en el cuadro 7 (columnas 2ª y 3ª), indica que en el país la Pobreza de Capacidades alcanzaría el 16.24% de los hogares urbanos mexicanos y en la Frontera Norte el 12.73% de los hogares viviría en Pobreza de Capacidades para el año 2010; no obstante, la consideración de las transferencias monetarias del programa Oportunidades (columnas 4ª y 5ª), muestra que en realidad el 15.68% de los hogares en el país estaría en este tipo de pobreza y en la Frontera Norte el 12.41%. Los estados con mayor número de hogares en Pobreza de Capacidades fueron Chihuahua (20.12%) y Coahuila (18.58%), seguidos por Sonora (14.32%) y Tamaulipas (13.31%), mientras que Baja California (9.35%) y Nuevo León (3.60%) presentaron menor incidencia.

En el área urbana se puede ver que el programa impidió que el 0.56% de los hogares urbanos en México cayera en Pobreza de Capacidades y en la Frontera Norte el 0.31% (parte inferior de la columna 5ª). En los estados, el mayor porcentaje de hogares que no cayeron en este tipo de pobreza debido a Oportunidades se observaron en Tamaulipas (-0.72%) y Sonora (-0.55%), en nivel intermedio estuvieron Coahuila (-0.24%) y Nuevo León (-0.22%), y el menor porcentaje se observó en Chihuahua (-0.07%). El programa registró un nulo impacto en el estado de Baja California en el marco de la crisis global.

Cuadro 7. Índices de Pobreza de Capacidades ¹ FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	14.10	16.24	13.75	15.68	11.95	12.96
	0.003	0.004	0.003	0.004	0.003	0.003
Frontera Norte	8.73	12.73	8.47	12.41	7.77	10.70
	0.006	0.007	0.006	0.007	0.005	0.006
Baja California	7.02	9.35	7.02	9.35	6.48	8.13
	0.015	0.015	0.015	0.015	0.014	0.014
Coahuila	14.14	18.82	13.55	18.58	12.33	17.21
	0.020	0.025	0.020	0.025	0.017	0.025
Chihuahua	6.95	20.20	6.81	20.12	6.81	17.12
	0.012	0.019	0.012	0.019	0.012	0.018
Nuevo León	7.51	3.82	7.04	3.60	6.39	3.02
	0.015	0.011	0.015	0.011	0.014	0.010
Sonora	9.50	14.88	9.45	14.32	8.64	12.21
	0.007	0.017	0.007	0.017	0.007	0.015
Tamaulipas	10.22	14.03	13.58	13.31	9.01	11.62
	0.015	0.016	0.016	0.016	0.014	0.015
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.56		-3.28
Frontera Norte				-0.31		-2.03
Baja California				0.00		-1.21
Coahuila				-0.24		-1.62
Chihuahua				-0.07		-3.08
Nuevo León				-0.22		-0.80
Sonora				-0.55		-2.67
Tamaulipas				-0.72		-2.41

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

Por lo demás, en el supuesto de que el programa transfiriera el monto máximo a todo hogar pobre en el medio urbano (parte inferior de la columna 7^a), la evidencia muestra que la Pobreza de Capacidades sólo hubiera afectado al 12.96% de los hogares urbanos en México y en la frontera al 10.70%, para el 2010. Los estados con más Pobreza de Capacidades serían Coahuila (17.21%) y Chihuahua (17.12%), seguidos por Sonora (12.21%) y Tamaulipas (11.62%), mientras que Baja California (8.13%) y Nuevo León (3.02%) tendrían la menor incidencia.

Esta política social hubiera ayudado a que en el medio urbano del país la Pobreza de Capacidades no alcanzara al 3.28% de las familia mexicanas y en la Frontera Norte al 2.03%. En los estados de Chihuahua (-3.08%) y Sonora (-2.67%) se presentaría los mayores porcentajes de hogares en los que esta modalidad de política social evitaría este tipo de pobreza, seguidos de Tamaulipas (-2.41%) y Coahuila (-1.62%), y el menor porcentaje se presentaría en Baja California (-1.21%) y Nuevo León (-0.80%).

5.2.3 Hogares urbanos en Pobreza de Patrimonio

En el cuadro 8 se presentan los índices de Pobreza Patrimonial y el impacto de Oportunidades en el sector urbano (columnas 2^a y 3^a). La microsimulación sin Oportunidades da cuenta de que los índices aumentarían y que en México el porcentaje de hogares urbanos en Pobreza de Patrimonio hubiera sido de 38.0%, mientras que en la Frontera Norte sería del 33.23%, para el 2010; sin embargo, al aplicarse el programa (columnas 4^a y 5^a) se aprecia que en realidad la Pobreza Patrimonial urbana en el país fue de 37.79% y en la Frontera Norte de 33.09%. Los estados de Chihuahua (42.63%) y Tamaulipas (42.31%) registraron los mayores índices de hogares en Pobreza Patrimonial en el medio urbano, en nivel intermedio estaban Coahuila (38.02%) y Sonora (36.44%), y las menores tasas de Pobreza Patrimonial se presentaron en los estados de Baja California (26.16%) y Nuevo León (20.21%).

En relación a los hogares en Pobreza de Patrimonio (parte inferior de la columna 5^a), el programa coadyuvó para que este tipo de pobreza no se incrementara apenas en 0.21% en el medio urbano del país y en la región Frontera Norte en 0.14%. Las entidades en las que el programa ayudó a que un mayor porcentaje de hogares no cayera en Pobreza

Patrimonial fueron Baja California (-0.23%) y Tamaulipas (-0.19%); mientras que en el resto de los estados el programa no presentó ningún efecto sobre la Pobreza Patrimonial en el ámbito urbano.

Cuadro 8. Índices de Pobreza Patrimonial ¹ FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	33.53	38.00	33.46	37.79	30.32	33.20
	0.005	0.005	0.005	0.005	0.004	0.005
Frontera Norte	25.83	33.23	25.81	33.09	24.16	30.50
	0.009	0.010	0.009	0.010	0.009	0.010
Baja California	22.29	26.39	22.29	26.16	21.38	24.75
	0.024	0.023	0.024	0.023	0.024	0.023
Coahuila	33.70	38.02	33.70	38.02	31.44	35.79
	0.027	0.028	0.027	0.028	0.026	0.028
Chihuahua	24.73	42.63	24.64	42.63	24.25	39.29
	0.021	0.023	0.021	0.023	0.020	0.023
Nuevo León	22.03	20.21	22.03	20.21	20.33	19.26
	0.027	0.025	0.027	0.025	0.026	0.025
Sonora	23.86	36.44	23.75	36.44	22.46	33.08
	0.010	0.024	0.010	0.024	0.010	0.023
Tamaulipas	32.02	42.50	32.02	42.31	29.33	38.83
	0.025	0.024	0.025	0.024	0.025	0.024
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.21		-4.80
Frontera Norte				-0.14		-2.74
Baja California				-0.23		-1.65
Coahuila				0.00		-2.23
Chihuahua				0.00		-3.34
Nuevo León				0.00		-0.94
Sonora				0.00		-3.36
Tamaulipas				-0.19		-3.68

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

La microsimulación de la transferencia del monto máximo a todo hogar pobre en las áreas urbanas (columnas 6^a y 7), muestra que con esta política social sólo el 33.20% de los hogares estaría en Pobreza Patrimonial en el sector urbano del país y en la Frontera Norte el 30.50% para el 2010. Los estados con mayor incidencia serían Chihuahua (39.29%) y

Tamaulipas (38.83%), seguidos por Coahuila (35.79%) y Sonora (33.08%), mientras que Baja California (26.16%) y Nuevo León (20.21%), tendrían menor incidencia.

Esta modalidad de política social hubiera amortiguado el crecimiento en el porcentaje de los hogares urbanos en la Pobreza Patrimonial en el país en 4.80% y en la Frontera Norte en 2.74%. En los estados, el mayor apoyo del programa en evitar el aumento de hogares en pobreza sería en Tamaulipas (-3.68%) y Sonora (-3.36%), luego en Chihuahua (-3.34%) y Coahuila (-2.23%) y con los menores porcentajes sería en Baja California (-1.65%) y Nuevo León (-0.94%).

En síntesis, durante el periodo de crisis 2008-2010, los resultados mostraron que la incidencia de hogares urbanos en los tres tipos de pobreza creció tanto a nivel nacional como en la región de la Frontera Norte. Si bien el programa Oportunidades no coadyuvó a la reducción de la pobreza urbana, si evitó que los tres tipos de pobreza se incrementaran más de lo que lo hicieron; es decir, el programa ayudó a que en el país el 0.62% de los hogares urbanos mexicanos no cayera en Pobreza Alimentaria, en Pobreza de Capacidades el 1.68% y en Pobreza Patrimonial el 0.21%. En la Frontera Norte, Oportunidades ayudó a que el 0.38% de los hogares fronterizos no fuese identificado en Pobreza Alimentaria, el 0.31% en Pobreza de Capacidades y el 0.14% de los hogares en Pobreza de Patrimonio.

5.3. La pobreza y el impacto de Oportunidades en el medio *rural* de la Frontera Norte y México, 2008-2010

5.3.1 *Hogares rurales en Pobreza Alimentaria*

Se ha señalado que históricamente la mayor severidad de la pobreza se ha observado en las áreas rurales, veremos a continuación lo que sucedió en el país y la Frontera Norte con los tres tipos de pobreza en los hogares del medio rural durante el contexto de la crisis económica global, 2008-2010. El cuadro 9 (columnas 2^a y 3^a) muestra que sin el apoyo monetario de Oportunidades la incidencia de Pobreza Alimentaria disminuye en el sector rural del país (27.96%) y también en la Frontera Norte (13.25%); sin embargo, con la puesta en práctica de Oportunidades (columnas 4^a y 5^a) se aprecia una disminución aún mayor, por lo que el índice de Pobreza Alimentaria en los hogares rurales del país en realidad fue de 23.83% y en la Frontera Norte de 10.90%, para el año 2010. Los estados con mayor índice de Pobreza Alimentaria rural fueron Tamaulipas (21.27%) y Sonora (15.53%), seguidos por Chihuahua (11.39%) y Coahuila (9.09%), mientras que Baja California (7.28%) y Nuevo León (5.75%) tuvieron los índices de Pobreza Alimentaria más bajos en este estrato.

En relación al impacto de Oportunidades (parte inferior de la columna 5^a), los resultados revelan que el programa redujo en un 4.13% la Pobreza Alimentaria en el país y en la Frontera Norte el 2.35% de los hogares rurales. Los estados de Tamaulipas (-7.36%), Coahuila (-2.91%), Chihuahua (-1.99%) y Nuevo León (1.41%), tuvieron la mayor reducción de hogares en Pobreza Alimentaria, pero en Sonora solo ayudó a que no la Pobreza Alimentaria no se incrementara en 0.61%. En Baja California, no se presentó ningún efecto del programa.

Cuadro 9. Índices de Pobreza Alimentaria¹ FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	30.08	27.96	26.27	23.83	10.61	9.67
	0.007	0.006	0.007	0.006	0.005	0.004
Frontera Norte	19.98	13.25	17.68	10.90	10.10	6.08
	0.016	0.013	0.016	0.012	0.013	0.010
Baja California	10.65	7.28	10.65	7.28	8.85	4.61
	0.039	0.027	0.039	0.027	0.038	0.021
Coahuila	10.72	12.00	10.72	9.09	6.10	3.94
	0.037	0.031	0.037	0.025	0.030	0.016
Chihuahua	26.43	13.38	22.57	11.39	10.26	6.07
	0.040	0.025	0.038	0.022	0.032	0.020
Nuevo León	17.48	7.16	16.45	5.75	4.76	2.56
	0.037	0.019	0.035	0.017	0.019	0.012
Sonora	14.80	16.14	13.03	15.53	6.52	13.81
	0.017	0.050	0.017	0.050	0.014	0.049
Tamaulipas	26.02	28.64	21.50	21.27	13.84	8.70
	0.009	0.009	0.048	0.047	0.042	0.035
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-4.13		-18.29
Frontera Norte				-2.35		-7.17
Baja California				0.00		-2.68
Coahuila				-2.91		-8.06
Chihuahua				-1.99		-7.31
Nuevo León				-1.41		-4.60
Sonora				-0.61		-2.33
Tamaulipas				-7.36		-19.93

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

Los resultados de la microsimulación en la que se transfiere el monto máximo a todo hogar pobre en el medio rural (columnas 6^a y 7^a), indican que sólo el 9.67% de los hogares rurales padecería Pobreza Alimentaria en el país y en la Frontera Norte el 6.08%. Los mayores índices de Pobreza Alimentaria estarían en Sonora (13.81%) y Tamaulipas (8.70%), seguidos de Chihuahua (6.07%) y Baja California (4.61%) y, con menos Pobreza Alimentaria estarían Coahuila (3.94%) y Nuevo León (2.56%). Esta modalidad de política social pudo haber reducido mucho más los índices de pobreza, en México 18.29% y en la Frontera Norte en 7.17% (parte inferior de la columna 7^a). Las mayores reducciones

hubieran sido en Tamaulipas (-19.93%) y luego en Coahuila (-8.06%), Chihuahua (-7.31%) y Nuevo León (-4.60%). Con menor disminución se observaría en Baja California (-2.68%) y Sonora (-2.33%) pudo haber evitado que creciera este tipo de pobreza.

5.3.2 Hogares rurales en Pobreza de Capacidades

El cuadro 10 muestra que los índices de Pobreza de Capacidades disminuyeron en el medio rural del país y la Frontera Norte –en menor medida que la reducción observada en Pobreza Alimentaria-. La microsimulación sin Oportunidades (columnas 2^a y 3^a), muestra que en México el 35.62% de los hogares rurales viviría en Pobreza de Capacidades y en la Frontera Norte el 18.79%, en el 2010; no obstante, una vez aplicado el programa (columnas 4^a y 5^a), se puede ver que en realidad la Pobreza de Capacidades alcanzó sólo al 31.57% de los hogares rurales a nivel nacional y en la Frontera Norte al 17.00%, denotando mayor problema a nivel nacional. Los estados con mayores índices en Pobreza de Capacidades en el medio rural fueron Tamaulipas (32.41%) y Sonora (22.16%), en nivel intermedio quedaron Chihuahua (17.99%) y Coahuila (17.43%) y, con menos Pobreza de Capacidades en el ámbito rural aparecen Baja California (11.88%) y Nuevo León (8.92%).

Al contrastar los resultados, el impacto del programa en la Pobreza de Capacidades, muestra que Oportunidades redujo la Pobreza de Capacidades en 3.67% a nivel país y en la Frontera Norte el 1.79% de los hogares rurales (parte inferior de la columna 5^a). Las entidades donde se presentaron mayores impactos del programa fueron Tamaulipas (-3.35%) y Coahuila (-2.64%), luego Sonora (-1.82%) y Chihuahua (-1.28%), y con la menor reducción aparece Nuevo León (-0.91%). Baja California no presentó ningún efecto.

Cuadro 10. Índices de Pobreza de Capacidades¹ FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	36.62	35.24	32.75	31.57	13.60	13.63
	0.007	0.007	0.007	0.007	0.005	0.005
Frontera Norte	24.49	18.79	22.01	17.00	12.72	10.03
	0.017	0.016	0.017	0.015	0.014	0.013
Baja California	11.06	11.88	11.06	11.88	9.26	9.20
	0.039	0.034	0.039	0.034	0.038	0.031
Coahuila	17.03	20.07	16.33	17.43	11.01	10.82
	0.043	0.039	0.043	0.036	0.038	0.029
Chihuahua	33.37	19.27	29.35	17.99	16.04	10.53
	0.044	0.029	0.042	0.029	0.037	0.025
Nuevo León	17.48	9.83	16.45	8.92	4.76	3.82
	0.037	0.023	0.035	0.022	0.019	0.015
Sonora	19.24	23.97	17.35	22.16	9.30	20.43
	0.019	0.058	0.019	0.057	0.015	0.057
Tamaulipas	34.83	35.76	29.21	32.41	17.02	12.48
	0.056	0.056	0.054	0.055	0.047	0.040
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-3.67		-21.61
Frontera Norte				-1.79		-8.76
Baja California				0.00		-2.68
Coahuila				-2.64		-9.25
Chihuahua				-1.28		-8.74
Nuevo León				-0.91		-6.01
Sonora				-1.82		-3.54
Tamaulipas				-3.35		-23.28

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

La aplicación de la microsimulación en la que se transfiere el monto máximo a todos los hogares pobres del medio rural muestra que se presentarían porcentajes de hogares en Pobreza de Capacidades mucho menores a los observados en realidad (columnas 6^a y 7^a), en México sólo el 13.63% de los hogares rurales estaría en Pobreza de Capacidades y en la Frontera Norte el 10.03%. Los estados con mayor Pobreza de Capacidades en el medio rural serían Sonora (20.43%) y Tamaulipas (12.48%), seguidos por Coahuila (10.82%) y Chihuahua (10.53%) y la menor incidencia estaría en Baja California (9.20%) y Nuevo León (3.82%).

Esta modalidad de política social hubiera tenido un importante impacto en la reducción de Pobreza de Capacidades en los hogares rurales; es decir, en el país este tipo de pobreza hubiera disminuido en 21.61%, mientras que en la Frontera Norte la reducción sería en 8.76%. En los estados, los más grandes impactos del programa serían en Tamaulipas (-23.28%) y Coahuila (-9.25%), luego en Chihuahua (-8.74%) y Nuevo León (-6.01%) y, los menores efectos del programa aparecerían en Baja California (-2.68%) y Sonora (-3.54%).

5.3.3 Hogares rurales en Pobreza Patrimonial

El cuadro 11 muestra que la incidencia de hogares en Pobreza Patrimonial en el área rural aumentó en el país y la Frontera Norte -contrario a lo sucedido en Pobreza Alimentaria y de Capacidades-. En el escenario sin el apoyo monetario de Oportunidades (columnas 2^a y 3^a), los hogares rurales en Pobreza de Patrimonio en México se hubieran incrementado a 56.35% y en la Frontera Norte a 41.12%, en el año 2010; no obstante, con la aplicación de Oportunidades (columnas 4^a y 5^a), en el país la incidencia de Pobreza Patrimonial en hogares rurales fue de 54.09% y en la Frontera Norte de 39.35%. En los estados, la mayor incidencia de hogares rurales en Pobreza Patrimonial se observó en Tamaulipas (53.34%) y Coahuila (50.76%), en nivel intermedio están Sonora (44.19%) y Baja California (40.44%), y los menores índices de hogares rurales en Pobreza de Patrimonio se aprecian en Chihuahua (34.92%) y Nuevo León (26.54%).

Cuadro 11. Índices de Pobreza Patrimonial¹ FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2008-2010.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	55.58	56.35	53.67	54.09	25.03	26.06
	0.008	0.008	0.008	0.008	0.007	0.007
Frontera Norte	40.44	41.12	39.32	39.35	23.55	24.92
	0.020	0.020	0.020	0.019	0.018	0.018
Baja California	25.37	41.76	24.96	40.44	21.90	37.18
	0.053	0.049	0.053	0.049	0.052	0.049
Coahuila	45.04	54.77	45.04	50.76	37.73	31.57
	0.057	0.050	0.057	0.050	0.057	0.047
Chihuahua	48.82	36.18	46.77	34.92	24.70	23.78
	0.049	0.039	0.048	0.039	0.042	0.036
Nuevo León	31.66	26.54	29.45	26.54	14.11	14.29
	0.053	0.043	0.052	0.043	0.044	0.032
Sonora	38.94	44.19	38.27	44.19	24.45	38.60
	0.024	0.065	0.024	0.065	0.023	0.065
Tamaulipas	44.38	53.34	44.38	53.34	22.31	19.10
	0.059	0.059	0.059	0.059	0.050	0.046
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-2.26		-30.28
Frontera Norte				-1.77		-16.21
Baja California				-1.32		-4.58
Coahuila				-4.01		-23.20
Chihuahua				-1.26		-12.40
Nuevo León				0.00		-12.25
Sonora				0.00		-5.59
Tamaulipas				0.00		-34.23

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto era \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2008-2010.

La diferencia observada una vez que se otorga el apoyo monetario del programa Oportunidades (parte inferior de la columna 5^a), muestra que el programa evitó que en el país la Pobreza Patrimonial rural se incrementaran en 2.26% y en la Frontera Norte en 1.77%. En los estados el programa registró un mayor amortiguamiento de la Pobreza Patrimonial en Coahuila (-4.01%), luego en los estados de Baja California (-1.32%) y Chihuahua (-1.26%). En el resto de las entidades el programa no presentó ningún impacto.

La microsimulación de la política social que considera la transferencia del monto máximo a toda hogar pobre, deja ver que la incidencia de hogares rurales en Pobreza Patrimonial hubiera sido mucho menos alta, ya que sólo el 26.06% de los hogares rurales estaría en Pobreza Patrimonial en el país y en la frontera el 24.92%, en el año 2010. Los estados con mayor porcentaje de hogares en pobreza serían en Sonora (38.60%) y Baja California (37.18%), a nivel intermedio estarían Coahuila (31.57%) y Chihuahua (23.78%) y, con menor incidencia sería en Tamaulipas (19.10%) y Nuevo León (14.29%).

En cuanto al impacto de esta política (parte inferior de la columna 7^a), en el país se pudo haber combatido la pobreza en 30.28% y en la Frontera Norte en 16.21% (parte inferior de la columna 7^a). Esta modalidad de política social hubiera evitado un mayor porcentaje de pobreza en Tamaulipas (-34.23%) y Coahuila (-23.20%), luego en Chihuahua (-12.40%) y Nuevo León (-12.25%) y un menor porcentaje se observaría en los estados de Sonora (-5.59%) y Baja California (-4.58%).

En resumen, en el periodo de análisis 2008-2010, la tasa de hogares rurales en Pobreza Alimentaria y de Capacidades decreció tanto a nivel nacional como en la región de la Frontera Norte, mientras que la Pobreza Patrimonial creció en el país y en la frontera. En los estados, la proporción de hogares rurales en Pobreza Alimentaria sólo aumentó en Sonora, en el resto se presentó disminución, mientras que la Pobreza de Capacidades y Patrimonial sólo disminuyeron en Chihuahua y Nuevo León.

El programa Oportunidades en el área rural logró reducir en México la Pobreza Alimentaria en 4.13%, la de Capacidades en 3.67%, mientras que por otro lado alcanzó a

evitar que la Pobreza Patrimonial creciera en 2.26%. En la región de la frontera, Oportunidades logró que el 2.35% de los hogares fronterizos salieran de la Pobreza Alimentaria, el 1.79% de la Pobreza Capacidades, mientras que la Pobreza de Patrimonio evitó se incrementara en 1.77%. En los estados de Tamaulipas y Coahuila fueron los que presentaron mayores porcentajes en la reducción de hogares en situación de pobreza, gracias a Oportunidades.

5.4. La pobreza y el impacto de Oportunidades en la región Frontera Norte y México en el contexto posterior a la crisis, 2010-2012

5.4.1 Hogares en Pobreza Alimentaria

En el periodo 2010-2012, cuadro 12, después de la crisis económica, se observó que los índices de hogares en Pobreza Alimentaria aumentaron a nivel nacional y disminuyeron en la frontera –situación distinta a lo ocurrido en el anterior periodo, donde tanto en el país como en la frontera, la incidencia aumentó.- La microsimulación de la política social que supone la no existencia de los ingresos otorgados por Oportunidades a los hogares pobres (columnas 2^a y 3^a), muestra que en México el 17.72% de los hogares estaría en Pobreza Alimentaria y en la Frontera Norte el 9.05%, para el año 2012. Pero, debido a los apoyos otorgados por el programa Oportunidades (columnas 4^a y 5^a), el índice de hogares en Pobreza Alimentaria fue menor, por lo que en realidad sólo el 15.58% de los hogares mexicanos vivía en Pobreza Alimentaria y en la Frontera Norte el 8.14%. Los estados con mayor Pobreza Alimentaria fueron Coahuila (13.07%) y Tamaulipas (10.18%), seguidos por Chihuahua (9.38%) y Sonora (9.05%), mientras que los menores índices se presentaron en Baja California (4.28%) y Nuevo León (2.77%).

La diferencia observada una vez que se otorga el apoyo monetario del programa constituye el impacto de Oportunidades (parte inferior de las columna 5^a), por consiguiente, el programa evitó que en el país los porcentajes de hogares en Pobreza Alimentaria crecieran en 2.14% y en la frontera logró reducirla en 0.91%. Las entidades donde Oportunidades ayudó a reducir la pobreza en un mayor índice fueron Chihuahua (-1.88%) y Tamaulipas (-1.78%), seguidos de Sonora (-0.89%), en cambio ayudó a que no cayeran pobreza en Coahuila (-0.75%). Con impacto nulo resultaron Baja California y Nuevo León.

Cuadro 12. Índices de Pobreza Alimentaria¹ FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	16.60	17.72	14.75	15.58	8.55	9.29
	0.003	0.005	0.003	0.005	0.002	0.004
Frontera Norte	9.50	9.05	8.70	8.14	6.79	5.76
	0.005	0.007	0.005	0.006	0.005	0.006
Baja California	6.76	4.28	6.59	4.28	5.61	3.85
	0.011	0.013	0.011	0.013	0.010	0.013
Coahuila	13.96	13.82	12.85	13.07	11.44	10.03
	0.021	0.022	0.021	0.022	0.020	0.020
Chihuahua	13.74	11.26	13.14	9.38	10.11	6.83
	0.014	0.021	0.014	0.019	0.013	0.018
Nuevo León	2.59	2.77	2.32	2.77	1.59	2.77
	0.008	0.010	0.008	0.010	0.006	0.010
Sonora	11.11	9.94	10.61	9.05	9.03	6.15
	0.018	0.018	0.018	0.018	0.017	0.015
Tamaulipas	13.42	11.96	11.21	10.18	8.25	5.87
	0.009	0.009	0.014	0.020	0.012	0.016
	Impacto respecto a la microsimulación:		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-2.14		-8.43
Frontera Norte				-0.91		-3.30
Baja California				0.00		-0.43
Coahuila				-0.75		-3.80
Chihuahua				-1.88		-4.43
Nuevo León				0.00		0.00
Sonora				-0.89		-3.78
Tamaulipas				-1.78		-6.09

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

Por otra parte, la microsimulación de una política social que supone otorgar el monto máximo, estipulado en el programa a todo hogar pobre (columnas 6ª y 7ª), exhibió que los índices hubieran sido menores a los contemplados en realidad en el año 2012. Entonces, si este tipo de política se hubiera aplicado, sólo el 9.29% de los hogares estaría en Pobreza Alimentaria en el país y en la Frontera Norte el 5.76%. Entre los estados con mayor Pobreza Alimentaria, estarían Coahuila (10.03%) y Chihuahua (6.83%), mientras que a nivel intermedio serían Sonora (6.15%) y Tamaulipas (5.87%). Con menor pobreza sería en Baja California (3.85%) y Nuevo León (2.77%).

La implementación de Oportunidades en esta modalidad de política social, hubiera evitado que el incremento en la Pobreza Alimentaria en México fuese mayor en 8.43%, mientras que en la Frontera Norte a hubiera reducido en 3.30% (parte inferior de la columna 7ª). Las mayores reducciones en este tipo de pobreza se hubieran observado en Tamaulipas (-6.09%) y Chihuahua (-4.43%), seguido por Coahuila (-3.80%) y Sonora (-3.78%). La mínima reducción sería para el estado de Baja California (-0.43%).

5.4.2 Hogares en Pobreza de Capacidades

La incidencia de hogares en Pobreza de Capacidades, en el periodo 2010-2012, cuadro 13, aumentó tanto en el país como en la frontera. Con la microsimulación: “sin Oportunidades” (columnas 2ª y 3ª), se muestra que los hogares en Pobreza de Capacidades hubieran crecido aún más, de tal forma que en México este tipo de pobreza hubiera sido de 24.64% y en la frontera de 14.43%, para el año 2012; sin embargo, con la aplicación de Oportunidades (columnas 5ª y 6ª) se observó que la Pobreza de Capacidades en México fue de 22.78%, el cual casi duplicó al de la Frontera Norte, que fue de 13.70%. Los estados con mayor

Pobreza de Capacidades fueron Coahuila (20.37%) y Tamaulipas (17.05%), seguidos de Chihuahua (16.00%) y Sonora (15.09%); y, con menor porcentaje estuvieron Baja California (8.36%) y Nuevo León (7.34%).

Cuadro 13. Índices de Pobreza de Capacidades¹ FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	22.92	24.64	21.26	22.78	13.20	14.40
	0.003	0.006	0.003	0.006	0.003	0.005
Frontera Norte	14.01	14.43	13.39	13.70	10.55	10.25
	0.006	0.008	0.006	0.008	0.006	0.007
Baja California	9.85	9.22	9.85	8.36	8.35	7.93
	0.014	0.018	0.014	0.017	0.013	0.017
Coahuila	19.04	21.07	18.38	20.37	16.10	14.96
	0.022	0.026	0.022	0.026	0.021	0.023
Chihuahua	20.02	17.52	19.72	16.00	15.87	12.73
	0.016	0.025	0.016	0.024	0.015	0.023
Nuevo León	4.44	7.34	4.15	7.34	3.10	7.34
	0.011	0.017	0.010	0.017	0.009	0.017
Sonora	17.52	15.34	16.60	15.09	14.60	10.85
	0.021	0.023	0.021	0.023	0.020	0.020
Tamaulipas	18.29	17.50	17.06	17.05	11.79	10.51
	0.017	0.025	0.017	0.025	0.014	0.021
Impacto respecto a la micros simulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México					-1.86	-10.23
Frontera Norte					-0.73	-4.18
Baja California					-0.86	-1.29
Coahuila					-0.69	-6.10
Chihuahua					-1.52	-4.79
Nuevo León					0.00	0.00
Sonora					-0.25	-4.49
Tamaulipas					-0.45	-6.99

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, micros simulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

Se puede observar que debido a la implementación del programa Oportunidades se evitó que un 1.86% de los hogares mexicanos padecieran la Pobreza de Capacidades y sólo el 0.73% en los hogares de la Frontera Norte (parte inferior de la columna 5^a). Las entidades donde Oportunidades logró reducir en un mayor porcentaje la pobreza fueron

Chihuahua (-1.52%) y Baja California (-1.30%), seguidas de Tamaulipas (-0.45%) y Sonora (-0.25%), mientras que en Coahuila (-0.69%) logró que no creciera más. En el estado de Nuevo León se observó un impacto nulo del programa.

La microsimulación que supone la entrega del monto máximo a los hogares pobres de capacidades (columnas 6^a y 7^a), muestra que los índices de hogares en Pobreza de Capacidades hubieran sido menores a los exhibidos en realidad para el año 2012. Por lo tanto, en el país sólo el 14.40% de los hogares estaría en Pobreza de Capacidades y en la frontera el 10.25%, en tanto que los estados con mayor pobreza, serían Coahuila (14.96%) y Chihuahua (12.73%), seguidos de Sonora (10.85%) y Tamaulipas (10.51%) y, con menor índices: Baja California (7.93%) y Nuevo León (7.34%).

En esta modalidad el programa Oportunidades podría haber evitado que los índice de hogares en Pobreza de Capacidades en el país aumentarían aún más, es decir, hubiera logrado que el 10.23% de los hogares no fuese identificado en este tipo de pobreza y en la Frontera Norte el 4.18%. Las entidades con mejores resultados de Oportunidades serían en Tamaulipas (-6.99%) y Coahuila (-6.10%), a nivel intermedio en Chihuahua (-4.79%) y Sonora (-4.49%), y, en Baja California sólo el (-1.29%) dejaría de estar en Pobreza de Capacidades.

5.4.3 Hogares en Pobreza Patrimonial

El cuadro 14, muestra que la incidencia de hogares en Pobreza Patrimonial, en el periodo 2010-2012, aumentó en el país y disminuyó en la frontera. Con la microsimulación que considera no asignar el apoyo económico que ofrece el programa a los hogares en pobreza

(columnas 2^a y 3^a), mostró que la pobreza crecería, de manera que en México hubiera un 45.72% de hogares en Pobreza Patrimonial y en la frontera el 34.54%, en el año 2012. Por otro lado, con la aplicación del programa Oportunidades (columnas 4^a y 5^a), el índice de hogares en Pobreza Patrimonial en el país fue de 44.91% y en la Frontera Norte de 34.27%, revelando que el problema de la pobreza es menor en esta región. Los estados con mayor índice de hogares en este tipo de pobreza fueron Coahuila (49.73%) y Chihuahua (44.05%), seguidos de Tamaulipas (41.74%) y Sonora (35.42%) y, con menor pobreza Baja California (24.13%) y Nuevo León (20.76%).

Cuadro 14. Índices de Pobreza Patrimonial¹ FGT (0) e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	44.45	45.72	43.52	44.91	30.69	31.78
	0.004	0.007	0.004	0.007	0.004	0.007
Frontera Norte	34.91	34.54	34.42	34.27	29.31	28.35
	0.009	0.012	0.009	0.012	0.008	0.011
Baja California	29.47	24.52	29.02	24.13	27.24	21.84
	0.021	0.027	0.021	0.027	0.021	0.026
Coahuila	40.93	49.95	40.23	49.73	35.05	41.66
	0.025	0.033	0.025	0.033	0.025	0.033
Chihuahua	41.41	44.40	41.17	44.05	36.35	36.68
	0.020	0.032	0.020	0.032	0.020	0.032
Nuevo León	20.85	20.98	20.85	20.76	18.75	20.06
	0.023	0.028	0.023	0.028	0.022	0.027
Sonora	38.69	35.67	38.69	35.42	34.68	28.38
	0.025	0.030	0.025	0.030	0.025	0.029
Tamaulipas	44.62	41.74	44.47	41.74	34.96	33.82
	0.023	0.036	0.023	0.036	0.021	0.034
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.81		-13.94
Frontera Norte				-0.28		-6.19
Baja California				-0.39		-2.68
Coahuila				-0.22		-8.29
Chihuahua				-0.36		-7.72
Nuevo León				-0.22		-0.92
Sonora				-0.25		-7.29
Tamaulipas				0.00		-7.92

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

Al comparar los índices de hogares en Pobreza Patrimonial obtenidos al considerar el apoyo de Oportunidades con los obtenidos en la microsimulación sin Oportunidades (parte inferior de la columna 5^a), resultó que el programa ayudó a que el 0.81% de los hogares mexicanos no fuese identificado en Pobreza Patrimonial y en la frontera logró reducirla mínimamente en 0.28%. Las entidades donde el programa Oportunidades tuvo un mayor resultado fueron Baja California (-0.39%) y Chihuahua (-0.36%), seguidos de Sonora (-0.25%), Nuevo León (-0.22%) y Coahuila (-0.22%).

Con la aplicación de la microsimulación respecto al monto máximo (columnas 6^a y 7^a), los índices serían menores. Es decir, en México sólo el 31.78% de los hogares serían identificados en la Pobreza de Patrimonio y en la Frontera Norte el 28.35%. Entre los estados con mayor pobreza, estarían Coahuila (41.66%) y Chihuahua (36.68%), a nivel intermedio quedarían Tamaulipas (33.82%) y Sonora (28.38%) y con menor índice Baja California (21.8%) y Nuevo León (20.06%).

En esta modalidad de política social, la incidencia de la pobreza hubiera sido menor, de manera que en México hubiera ayudado a que el 13.94% de los hogares no fuese identificado en Pobreza Patrimonial y en la frontera la hubiera reducido en 6.19% (parte inferior de la columna 7^a). Los estados donde Oportunidades tendría los más altos resultados serían Coahuila (-8.29%) y Tamaulipas (-7.92%), seguidos de Chihuahua (-7.72%) y Sonora (-7.29%) y los más bajos en Baja California (-2.68%) y Nuevo León (-0.92%).

En el periodo posterior a la crisis, 2010-2012, a nivel agregado se observó que en el país los porcentajes de hogares en los tres tipos de pobreza se incrementaron, mientras que en la Frontera Norte la incidencia disminuyó en la Pobreza Alimentaria y Patrimonial. En los estados de Coahuila y Nuevo León aumentó el porcentaje de Pobreza Alimentaria y de Capacidades, mientras que la Pobreza Patrimonial aumentó en Coahuila y Chihuahua. Los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Sonora y Coahuila resultaron con mayor pobreza.

En relación al impacto del programa, la evidencia muestra que en virtud a Oportunidades el 2.14% de los hogares mexicanos no fue identificado en Pobreza Alimentaria, en Pobreza de Capacidades el 1.86% y en la Patrimonial el 0.81%. En la Frontera Norte, el programa ayudó a reducir la Pobreza Alimentaria en 0.91%, en la Pobreza de Capacidades evitó que se incrementara en 0.73% y en la Patrimonial la redujo en 0.28%. Los mejores resultados del programa Oportunidades se observaron en los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Sonora y Coahuila, aunque en realidad hablamos de un exiguo impacto del programa en la reducción de los tres tipos de pobreza.

5.5. La pobreza y el impacto del programa Oportunidades en el medio *urbano* de la Frontera Norte y México, 2010-2012

5.5.1 Hogares urbanos en Pobreza Alimentaria

El cuadro 15, expone las variaciones en la incidencia de hogares urbanos en Pobreza Alimentaria y el impacto de Oportunidades en la reducción de este tipo de pobreza en el periodo 2010-2012, de manera que en el país los tres tipos de pobreza aumentaron, en cambio en la frontera disminuyeron. La primera microsimulación (columnas 2^a y 3^a) muestra que los índices de hogares rurales en Pobreza Alimentaria hubieran sido mayores,

en México sería el 10.92% y en la frontera el 6.7%; sin embargo, con la aplicación del programa (columnas 4^a y 5^a), el porcentaje real de familias urbanas en esta situación en el país llegó al 10.16%, mayor que la frontera la cual fue de 6.35%, para el año 2012. Los estados con mayor índice de hogares en pobreza fueron: Coahuila (11.06%) y Chihuahua (8.15%), a nivel intermedio estuvieron Sonora (7.17%) y Tamaulipas (7.09%), mientras que Baja California (3.87%) y Nuevo León (2.65%), obtuvieron menor índice de pobreza.

Cuadro 15. Índices de Pobreza Alimentaria¹ FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	10.45	10.92	9.82	10.16	7.94	8.40
	0.003	0.006	0.003	0.006	0.003	0.005
Frontera Norte	8.49	6.70	8.11	6.35	6.98	5.31
	0.006	0.007	0.006	0.007	0.005	0.006
Baja California	6.63	3.87	6.41	3.87	5.86	3.36
	0.013	0.014	0.012	0.014	0.012	0.014
Coahuila	14.37	11.06	13.64	11.06	13.02	9.37
	0.024	0.023	0.024	0.023	0.024	0.021
Chihuahua	13.83	9.70	13.55	8.15	11.05	7.49
	0.017	0.023	0.016	0.021	0.015	0.021
Nuevo León	2.07	2.65	1.93	2.65	1.48	2.65
	0.008	0.011	0.008	0.011	0.007	0.011
Sonora	9.04	7.17	8.58	7.17	7.06	5.89
	0.014	0.019	0.013	0.019	0.012	0.017
Tamaulipas	9.72	7.52	8.76	7.09	8.14	4.97
	0.009	0.009	0.013	0.021	0.013	0.018
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.76		-2.53
Frontera Norte				-0.35		-1.38
Baja California				0.00		-0.50
Coahuila				0.00		-1.69
Chihuahua				-1.55		-2.21
Nuevo León				0.00		0.00
Sonora				0.00		-1.28
Tamaulipas				-0.43		-2.55

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

Se puede observar que la aplicación del programa ayudó a que el 0.76% los hogares urbanos en el país no fuesen identificados en Pobreza Alimentaria y en la Frontera Norte el programa logró reducir este tipo de pobreza en 0.35% (parte inferior a la columna 5^a). Las entidades donde el programa tuvo los mejores resultados en la disminución de la Pobreza Alimentaria fueron Chihuahua (-1.55%) y Tamaulipas (-0.43%), en el resto de los estados el programa presentó impacto nulo.

Al considerar la microsimulación de política social que supone entregar el monto máximo estipulado por Oportunidades a todo hogar pobre (columnas 6^a y 7^a), los índices de hogares urbanos en Pobreza Alimentaria serían menores, comparados tanto con la situación hipotética como la real. Por lo dicho, si se hubiera aplicado esta modalidad, sólo el 8.40% de los hogares estaría en Pobreza Alimentaria en el país y en la Frontera Norte el 5.31%, para el año 2012. Los efectos de Oportunidades (parte inferior de la columna 7^a), muestran que en el país hubiera ayudado a que el 2.53% de hogares urbanos no cayera en la Pobreza Alimentaria y en la frontera la hubiera reducido en 1.38%. Los estados donde se presentarían mayores mejores resultados en la reducción serían Tamaulipas (-2.55%) y Chihuahua (-2.21%), a nivel intermedio estarían Coahuila (-1.69%) y Sonora (-1.28%). Con menor efecto en Baja California (-0.50%).

5.5.2 Hogares urbanos en Pobreza de Capacidades

Los resultados del primer ejercicio de microsimulación de la política social (cuadro 16, columnas 2^a y 3^a), muestran que los índices de hogares en Pobreza de Capacidades hubieran sido en el país de 17.32% y en la frontera de 12.09%, en el año 2012. Pero, con la aplicación del programa (columnas 4^a y 5^a), éstos en realidad fueron menores, es decir, el

índice de hogares urbanos en Pobreza de Capacidades en el país fue de 16.61% y en la frontera de 11.67%. Las entidades que tuvieron el mayor índice de hogares en pobreza fueron Coahuila (17.38%) y Chihuahua (14.54%), seguidos de Sonora (13.73%) y Tamaulipas (13.40%), mientras que Nuevo León (7.16%) y Baja California (7.13%), resultaron con las menores tasas.

Cuadro 16. Índices de Pobreza de Capacidades FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	16.24	17.32	15.68	16.61	12.96	13.92
	0.004	0.007	0.004	0.007	0.003	0.007
Frontera Norte	12.73	12.09	12.41	11.67	10.70	10.14
	0.007	0.009	0.007	0.009	0.006	0.009
Baja California	9.35	7.53	9.35	7.13	8.13	6.62
	0.015	0.019	0.015	0.019	0.014	0.018
Coahuila	18.82	17.38	18.58	17.38	17.21	13.71
	0.025	0.027	0.025	0.027	0.025	0.025
Chihuahua	20.20	16.09	20.12	14.54	17.12	13.88
	0.019	0.028	0.019	0.027	0.018	0.026
Nuevo León	3.82	7.16	3.60	7.16	3.02	7.16
	0.011	0.019	0.011	0.019	0.010	0.019
Sonora	14.88	13.73	14.32	13.73	12.21	11.87
	0.017	0.026	0.017	0.026	0.015	0.024
Tamaulipas	14.03	13.40	13.31	13.40	11.62	10.36
	0.016	0.027	0.016	0.027	0.015	0.025
	Impacto respecto a la microsimulación:		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.71		-3.40
Frontera Norte				-0.42		-1.95
Baja California				-0.40		-0.91
Coahuila				0.00		-3.67
Chihuahua				-1.55		-2.21
Nuevo León				0.00		0.00
Sonora				0.00		-1.86
Tamaulipas				0.00		-3.04

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

El programa Oportunidades, mostró que gracias a éste apenas el 0.71% de los hogares urbanos no fue identificado en la Pobreza de Capacidades en el país y en la

Frontera Norte logró reducirla en 0.42% (parte inferior de la columna 5^a). Los estados que tuvieron mayor reducción de la Pobreza de Capacidades en virtud del programa fueron Chihuahua (-1.55%) y Coahuila (- 0.40%). El resto no presentaron ningún efecto en la reducción de este tipo de pobreza en virtud a la implementación del programa.

La microsimulación que supone la transferencia del monto máximo a los pobres (columnas 6^a y 7^a), reveló que los índices de Pobreza de Capacidades pudieron haber sido mucho menores, comparados con la primera microsimulación, incluso con la situación real. En otras palabras, en México sólo hubiera el 13.92% y en la Frontera Norte el 10.14% de hogares urbanos en Pobreza de Capacidades, para el año 2012. Entre los estados con mayor porcentaje de hogares en este tipo de pobreza, estarían Coahuila (13.71%) y Chihuahua (13.88%), seguidos por Sonora (11.87%) y Tamaulipas (10.36%) y, con menor índice Nuevo León (7.16%) y Baja California (6.62%).

El resultado de la implementación de la segunda microsimulación (parte inferior de la columna 7^a), muestra que, que esta modalidad de política social evitaría que el 3.40% de los hogares cayera en Pobreza de Capacidades en el país y en la Frontera Norte la hubiera reducido en 1.95%. Los estados en los que esta política presentaría los mayores porcentajes en la disminución de la pobreza, serían en Coahuila (-3.67%) y Tamaulipas (-3.04%), a nivel intermedio estarían Chihuahua (-2.21%) y Sonora (-1.86%), y con menor porcentaje quedaría Baja California (-0.91%). Sin efecto quedaría Nuevo León.

5.5.3 Hogares urbanos en Pobreza Patrimonial

La incidencia de hogares urbanos en Pobreza Patrimonial, periodo 2010-2012, cuadro 17, muestra que aumentaron en el país y disminuyeron en la frontera- igual como sucedió con la Pobreza Alimentaria y de Capacidades, anteriormente descritas-. La microsimulación sin Oportunidades (columnas 2^a y 3^a), muestra que los índices de hogares urbanos en Pobreza Patrimonial hubiera sido mayores, por ejemplo, en el país del 38.26% y en la frontera del 32.67%, en el año 2012; sin embargo, con la aplicación de Oportunidades (columnas 4^a y 5^a), los porcentajes de hogares urbanos en Pobreza Patrimonial fueron menores, de tal manera que en México fue del 38.12% y en la Frontera Norte del 32.61%. Respecto a las entidades con mayor porcentaje de hogares en Pobreza Patrimonial fueron Coahuila (46.02%) y Chihuahua (44.28%), seguidos de Tamaulipas (38.83%) y Sonora (34.04%) y, con menor pobreza Baja California (21.53%) y Nuevo León (21.37%).

El programa Oportunidades ayudó a que solamente el 0.14% de los hogares mexicanos no cayera en este tipo de pobreza, pero logró reducir la Pobreza Patrimonial en 0.07% en los hogares de la Frontera Norte, (parte inferior de la columna 5^a), La única entidad donde el programa Oportunidades tuvo impacto fue en Baja California (-0.46%), aunque hablamos de un exiguo impacto, en el resto de los estados el programa no refleja ningún impacto en este tipo de pobreza.

Con la transferencia del monto máximo a las familias pobres, (columnas 6^a y 7^a), se observó que los índices de hogares urbanos en Pobreza Patrimonial hubieran sido menores, comparados con los índices de la primera microsimulación y hasta con la situación real. Entonces, la tasa de pobreza en el país hubiera sido sólo del 33.50% y en la frontera del

29.45%, para el 2012. Entre los estados con mayor índice de hogares en pobreza estarían Coahuila (40.98%) y Chihuahua (40.05%), seguidos de Tamaulipas (35.13%) y Sonora (30.25%) y, con menor tasa Nuevo León (20.60%) y Baja California (20.22%).

Cuadro 17. Índices de Pobreza Patrimonial¹ FGT (0) Urbana e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	38.00	38.26	37.79	38.12	33.20	33.50
	0.005	0.009	0.005	0.009	0.005	0.009
Frontera Norte	33.23	32.67	33.09	32.61	30.50	29.45
	0.010	0.014	0.010	0.014	0.010	0.013
Baja California	26.39	21.99	26.16	21.53	24.75	20.22
	0.023	0.029	0.023	0.029	0.023	0.028
Coahuila	38.02	46.02	38.02	46.02	35.79	40.98
	0.028	0.036	0.028	0.036	0.028	0.036
Chihuahua	42.63	44.28	42.63	44.28	39.29	40.05
	0.023	0.037	0.023	0.037	0.023	0.036
Nuevo León	20.21	21.37	20.21	21.37	19.26	20.60
	0.025	0.030	0.025	0.030	0.025	0.030
Sonora	36.44	34.04	36.44	34.04	33.08	30.25
	0.024	0.035	0.024	0.035	0.023	0.034
Tamaulipas	42.50	38.83	42.31	38.83	38.83	35.13
	0.024	0.041	0.024	0.041	0.024	0.040
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-0.14		-4.76
Frontera Norte				-0.07		-3.22
Baja California				-0.46		-1.77
Coahuila				0.00		-5.04
Chihuahua				0.00		-4.24
Nuevo León				0.00		-0.78
Sonora				0.00		-3.80
Tamaulipas				0.00		-3.70

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

Los resultados como producto en la aplicación de esta modalidad de política social, muestran que el programa hubiera ayudado a que el 4.76% de los hogares mexicanos no

cayera en pobreza y en la frontera hubiera logrado reducirla en 3.22% (parte inferior de la columna 7^a). Las entidades donde hubiera habido un mayor apoyo del programa en el combate a la pobreza serían Coahuila (-5.04%) y Chihuahua (-4.24%), a nivel intermedio Sonora (-3.80%) y Tamaulipas (-3.70%) y, con menor tasa en Baja California (-1.77%) y Nuevo León (-0.78%).

En suma, durante el periodo 2010-2012 en el área urbana los índices de Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial en los hogares mexicanos se incrementaron, pero en la Frontera Norte sucedió lo contrario, ya que los tres tipos de pobreza en los hogares fronterizos disminuyeron. En Nuevo León los tres tipos de pobreza incrementaron, mientras que en Chihuahua y Coahuila la Pobreza Patrimonial aumento. Respecto al impacto de Oportunidades en la mitigación de la pobreza urbana, el programa sólo evitó que el 0.76% de los hogares mexicanos urbanos fuera identificado en Pobreza Alimentaria, el 0.71% en Pobreza de Capacidades y el 0.14% en Pobreza Patrimonial. En la Frontera Norte, Oportunidades logró reducir en apenas el 0.35% a la Pobreza Alimentaria, el 0.42% la Pobreza de Capacidades y el 0.07% la Pobreza de Patrimonio.

5.6. La pobreza y el impacto del programa Oportunidades en el medio *rural* de la Frontera Norte y México, 2010-2012

5.6.1 *Hogares rurales en Pobreza Alimentaria*

En el cuadro 18, respecto a la incidencia de Pobreza Alimentaria en el estrato rural durante el periodo posterior a la crisis 2010-2012, se puede ver que tanto en el país como en la Frontera Norte, los porcentajes de hogares aumentaron en los tres tipos de pobreza. Pasando a la primera microsimulación: “sin Oportunidades” (columnas 2^a y 3^a), permite ver

que la Pobreza Alimentaria hubiera alcanzado un 30.20% en el país y en la FN un 19.29% para el año 2012. Por otra parte, en la situación real (columnas 4ª y 5ª) este tipo de pobreza, a nivel país fue de 25.54%, mayor a la Frontera Norte que fue de 15.96%. Los estados que resultaron con mayor porcentaje de pobreza fueron: Coahuila (30.13%) y Tamaulipas (23.79%), mientras que a nivel intermedio quedaron Chihuahua (16.09%) y Sonora (15.93%) y, con menor tasa Baja California (6.71%) y Nuevo León (3.83%).

Cuadro 18. Índices de Pobreza Alimentaria¹ FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	27.96	30.20	23.83	25.54	9.67	10.93
	0.006	0.008	0.006	0.008	0.004	0.006
Frontera Norte	13.25	19.29	10.90	15.96	6.08	7.67
	0.013	0.016	0.012	0.015	0.010	0.011
Baja California	7.58	6.71	7.28	6.71	4.61	6.71
	0.027	0.033	0.027	0.033	0.021	0.033
Coahuila	12.00	37.25	9.09	30.13	3.94	15.59
	0.031	0.066	0.025	0.062	0.016	0.051
Chihuahua	13.38	19.75	11.39	16.09	6.07	3.25
	0.025	0.046	0.022	0.043	0.020	0.023
Nuevo León	7.16	3.83	5.75	3.83	2.56	3.83
	0.019	0.027	0.017	0.027	0.012	0.027
Sonora	16.14	20.08	15.53	15.93	13.81	7.12
	0.050	0.047	0.050	0.043	0.049	0.031
Tamaulipas	28.64	31.53	21.27	23.79	8.70	9.86
	0.009	0.009	0.047	0.049	0.035	0.033
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-4.67		-19.28
Frontera Norte				-3.33		-11.62
Baja California				0.00		0.00
Coahuila				-7.12		-21.66
Chihuahua				-3.66		-16.51
Nuevo León				0.00		0.00
Sonora				-4.15		-12.96
Tamaulipas				-7.74		-21.67

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: Cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGHs 2010 Y 2012.

En relación al impacto de Oportunidades, producto del apoyo monetario a las familias en Pobreza Alimentaria rural (parte inferior de la columna 5^a), se puede ver que en el medio rural el programa evitó que aumentara aún más la incidencia de hogares en este tipo de pobreza, en México en 4.67 y en la Frontera Norte en 3.33%. Por otro lado, gracias a la aplicación de Oportunidades se logró que un mayor porcentaje de hogares no cayera en pobreza en Tamaulipas (-7.74%) y Coahuila (-7.12%), seguidos por los estados de Chihuahua (-3.66%) y Sonora (-4.15%). En Baja California y Nuevo León se observó un impacto nulo del programa.

La microsimulación “con monto máximo” (columnas 6^a y 7^a), muestra que los índices de Pobreza Alimentaria en hogares rurales resultarían mucho menores, de manera que sólo el 10.93% de los hogares estaría en Pobreza Alimentaria a nivel país y en la Frontera Norte el 7.67%, para el año 2012. En esta modalidad el programa hubiera ayudado a que el 19.28% de los hogares mexicanos no fuera identificado en este tipo de pobreza y el 11.62% de los hogares en la Frontera Norte (parte inferior de la columna 7^a). Los estados donde el programa hubiera evitado un mayor incremento serían Tamaulipas (-21.67%) y Coahuila (-21.66%), seguidos por Chihuahua (-16.51%) y Sonora (-12.96%). En Baja California y Nuevo León el programa observaría un impacto nulo.

5.6.2 Hogares rurales en Pobreza de Capacidades

En el cuadro 19, se muestran los resultados de la incidencia en Pobreza de Capacidades en los hogares rurales y los impactos del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza. Primeramente, con la microsimulación que supone no entregar los recursos a los hogares pobres, es decir, sin Oportunidades (columnas 2^a y 3^a), se evidenció que el índice

de Pobreza de Capacidades en México hubiera llegado a 38.08% y en la frontera a 24.60%. No obstante, al considerar la aplicación del programa (columnas 4ª y 5ª), el porcentaje de hogares en pobreza fue de 34.10% en el país y en la Frontera Norte de 22.52%, para el año 2012. Los estados que obtuvieron los mayores índices de hogares rurales en Pobreza de Capacidades fueron Coahuila (45.72%) y Tamaulipas (33.12%), a nivel intermedio estuvieron Chihuahua (23.90%) y Sonora (20.08%) y, con menor incidencia Baja California (15.16%) y Nuevo León (8.92%).

Cuadro 19. Índices de Pobreza de Capacidades¹ FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	35.24	38.08	31.57	34.10	13.63	15.29
	0.007	0.009	0.007	0.009	0.005	0.007
Frontera Norte	18.79	24.60	17.00	22.52	10.03	10.75
	0.016	0.018	0.015	0.017	0.013	0.013
Baja California	11.88	19.14	11.88	15.60	9.20	15.60
	0.034	0.053	0.034	0.049	0.031	0.049
Coahuila	20.07	52.28	17.43	45.72	10.82	25.56
	0.039	0.069	0.036	0.068	0.029	0.061
Chihuahua	19.27	25.27	17.99	23.90	10.53	6.46
	0.029	0.051	0.029	0.051	0.025	0.031
Nuevo León	9.83	8.92	8.92	8.92	3.82	8.92
	0.023	0.040	0.022	0.040	0.015	0.040
Sonora	23.97	21.25	22.16	20.08	20.43	7.12
	0.058	0.048	0.057	0.047	0.057	0.031
Tamaulipas	35.76	35.53	32.41	33.12	12.48	11.17
	0.056	0.055	0.055	0.054	0.040	0.036
	Impacto respecto a la microsimulación:		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México				-3.97		-22.78
Frontera Norte				-2.08		-13.86
Baja California				-3.54		-3.54
Coahuila				-6.57		-26.72
Chihuahua				-1.37		-18.81
Nuevo León				0.00		0.00
Sonora				-1.17		-14.13
Tamaulipas				-2.41		-24.36

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

Se puede ver que el programa Oportunidades evitó que el 3.97% de hogares rurales cayera en Pobreza de Capacidades a nivel país y en la frontera el 2.08% (parte inferior de la columna 5^a). Los estados donde el programa Oportunidades logró que un mayor porcentaje de familias rurales no fueran identificadas en Pobreza de Capacidades fueron Coahuila (-6.57%) y Baja California (3.54%), seguidos por Tamaulipas (2.41%) y, en menor medida Chihuahua (-1.37%) y Sonora (-1.17%), se redujo. En Nuevo León, se observó un impacto nulo de Oportunidades.

Con la aplicación del monto máximo se muestra que la incidencia de hogares rurales en situación de Pobreza de Capacidades hubiera representado menor proporción (columnas 6^a y 7^a), por lo que en México hubiera habido sólo un 15.29% de hogares y en la Frontera Norte un 10.75%, en el año 2012. Los efectos del programa en el combate a este tipo de pobreza hubiesen sido mucho mayores de tal manera que en el país, esta política hubiera evitado que la pobreza aumentara en 22.78% y en la frontera en 13.86%. Las entidades donde el programa hubiera tenido mayores porcentajes en la mitigación de la pobreza serían Coahuila (-26.72%) y Tamaulipas (-24.36%), seguidos de Chihuahua (-18.81%) y Sonora (-14.13%) y, con menor tasa sería en Baja California (-3.54%).

5.6.3 Hogares rurales en Pobreza Patrimonial

El cuadro 20 muestra los resultados de la incidencia de los hogares rurales en Pobreza Patrimonial y los impactos del programa Oportunidades en el combate a la pobreza, periodo 2010-2012. Así pues, con la primera microsimulación: “sin Oportunidades” (columnas 2^a y 3^a), la pobreza resultaría en mayor porcentaje, de manera que en México hubiera sido de 59.45% y en la Frontera Norte de 42.69%, para el año 2012; sin embargo, una vez

ejecutado el programa: “con Oportunidades” (columnas 4^a y 5^a), se puede observar que en realidad los índices de hogares rurales en Pobreza Patrimonial a nivel país fue de 57.40% y en la Frontera Norte de 41.49%. Las entidades que presentaron mayor tasa de hogares en Pobreza Patrimonial fueron Tamaulipas (54.53%) y Coahuila (81.15%), a nivel intermedio quedaron Chihuahua (42.75%), Sonora (40.46%) y Baja California (39.36%) y, con menor pobreza Nuevo León (15.32%).

Cuadro 20. Índices de Pobreza Patrimonial¹ FGT (0) Rural e impacto de Oportunidades, 2010-2012.

Entidad	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
México	56.35	59.45	54.09	57.40	26.06	28.63
	0.008	0.009	0.008	0.009	0.007	0.009
Frontera Norte	41.12	42.69	39.35	41.49	24.92	23.56
	0.020	0.021	0.019	0.021	0.018	0.018
Baja California	41.76	39.36	40.44	39.36	37.18	31.29
	0.049	0.066	0.049	0.066	0.049	0.063
Coahuila	54.77	83.20	50.76	81.15	31.57	47.41
	0.050	0.051	0.050	0.054	0.047	0.069
Chihuahua	36.18	45.04	34.92	42.75	23.78	18.40
	0.039	0.060	0.039	0.060	0.036	0.048
Nuevo León	26.54	17.45	26.54	15.32	14.29	15.32
	0.043	0.056	0.043	0.053	0.032	0.053
Sonora	44.19	41.63	44.19	40.46	38.60	21.53
	0.065	0.058	0.065	0.057	0.065	0.048
Tamaulipas	53.34	54.53	53.34	54.53	19.10	28.04
	0.059	0.059	0.059	0.059	0.046	0.052
Impacto respecto a la microsimulación:			Con Oportunidades		Con Monto Máximo ²	
México					-2.05	
Frontera Norte					-1.20	
Baja California					0.00	
Coahuila					-2.05	
Chihuahua					-2.30	
Nuevo León					-2.13	
Sonora					-1.17	
Tamaulipas					0.00	

Notas: 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO; 2. Según el programa Oportunidades en el año 2010 el monto era de \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2012 el monto era de \$ 2765.00 pesos mensuales, lo que significaba \$691.25 pesos por persona al mes; 3. La cifra que aparece debajo de los porcentajes es el dato del error estándar.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de líneas de pobreza, microsimulación estática y las ENIGH. 2010 Y 2012.

Se puede ver que el programa Oportunidades ayudó a que el 2.05% de hogares rurales mexicanos no cayera en Pobreza Patrimonial y el 1.20% en los hogares rurales de la Frontera Norte (parte inferior de la columna 5^a). Las entidades donde Oportunidades tuvo un mayor tasa en la mitigación de este tipo de pobreza fueron Chihuahua (2.30%) y Nuevo León (-2.13%), seguidos de Coahuila (-2.05%) y Sonora (1.17%). Con impacto nulo resultaron los estados de Baja California y Tamaulipas.

La microsimulación “con monto máximo” (columnas 6^a y 7^a), muestra que los índices de hogares en Pobreza Patrimonial hubieran sido menores, de tal manera que en el país estaría sólo el 28.63% de hogares rurales en este tipo de pobreza y en la frontera el 23.56%. Las entidades con mayor Pobreza Patrimonial serían: Coahuila (47.41%) y Baja California (31.29%), a nivel intermedio estaría Tamaulipas (28.04%) y Sonora (21.53%) y, con menor incidencia Chihuahua (18.40%) y Nuevo León (15.32%).

Si esta política se hubiera aplicado, hubiera vitaría que el 30.82% de los hogares rurales fuese identificado en Pobreza Patrimonial y un 19.13% en la Frontera Norte (parte inferior de la columna 7^a). Los estados que presentarían mejores resultados en la mitigación de la pobreza serían: Coahuila (-35.79%), seguidos de Tamaulipas (-26.49%), Chihuahua (-26.64%) y Sonora (-20.10%) y, con menores tasas Baja California (-8.06%) y Nuevo León (-2.13%).

Resumiendo los resultados del periodo 2010-2012, la incidencia de hogares rurales viviendo en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial creció tanto en el país como en la Frontera Norte. En referencia a los estados, Nuevo León presentó declinación

en los tres tipos de pobreza; Baja California en la Alimentaria y la Patrimonial; y Sonora en la Pobreza de Capacidades y de Patrimonio.

El impacto de Oportunidades en la mitigación de la pobreza rural mediante la transferencia monetaria a los hogares pobres, sólo logró que el 4.67% de los hogares rurales mexicanos no fuese identificados en Pobreza Alimentaria, el 3.97% en la Pobreza de Capacidades y el 2.05% en la Pobreza Patrimonial. En la Frontera Norte, Oportunidades evitó que el 3.33% de los hogares fronterizos cayera en Pobreza Alimentaria, el 2.08% en Pobreza Capacidades y el 1.20% en Pobreza de Patrimonio.

5.7. Conclusiones del capítulo

En el marco de la crisis financiera global 2008-2010, los resultados dan cuenta de los estragos de la crisis en el país y en la región Frontera Norte, debido a esto la pobreza se agravó, de tal forma que la incidencia de hogares en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial aumentó tanto en el país como en la Frontera Norte, igual ocurrió en los tres tipos de pobreza del sector urbano. En cambio, en el sector rural Oportunidades tuvo un impacto importante en la reducción de Pobreza Alimentaria y de Capacidades, tanto a escala nacional como en la Frontera Norte; sin embargo, dicho impacto se diluye en el periodo “postcrisis”.

En el contexto de crisis, si bien Oportunidades no propició la reducción de los tres tipos de pobreza, si evitó que un 1.86% de los hogares mexicanos cayeran en Pobreza Alimentaria, el 1.66% en Pobreza de Capacidades y el 0.93% en Pobreza Patrimonial;

mientras que, en la Frontera Norte, ayudó a que el 0.80% no fuese identificado en Pobreza Alimentaria, en 0.63% la de Capacidades y en 0.49% la de Patrimonio.

En el ámbito urbano, el programa ayudó a que en el país el 0.62% de los hogares urbanos no cayera en Pobreza Alimentaria, el 0.56% en Pobreza de Capacidades y 0.21% en Pobreza Patrimonial; mientras que, en la Frontera Norte, Oportunidades logró que el 0.38% de los hogares urbanos no fuese identificado en Pobreza Alimentaria, el 0.31% en Pobreza de Capacidades y 0.14% en Pobreza de Patrimonio.

En el ámbito rural, Oportunidades coadyuvó a reducir en 4.13% los hogares rurales en Pobreza Alimentaria, 3.67% la Pobreza de Capacidades y, aunque no ayudó a reducir los hogares rurales en condición de Pobreza Patrimonial si evitó que este tipo de pobreza se incrementara en 2.26%. De igual manera, en la Frontera Norte, en virtud al programa los hogares rurales en Pobreza Alimentaria se redujeron en 2.35% y los que padecían Pobreza de Capacidades en 1.79%; mientras que, el programa no redujo los hogares rurales en Pobreza Patrimonial, pero si evitó un incremento del 1.77%.

En el periodo 2010-2012, todavía se perciben las secuelas de la crisis financiera global, más en el país que en la Frontera Norte y particularmente en el medio rural. En México se observó un aumento de los hogares en los tres tipos de pobreza, en cambio en la Frontera Norte la incidencia de hogares en Pobreza Alimentaria y Patrimonial decreció. En el estrato urbano nacional aumentaron los tres tipos de pobreza, pero en la Frontera Norte sucedió lo contrario; mientras que, en el estrato rural, los tres tipos de pobreza se incrementaron tanto en el país como en la Frontera Norte.

Entonces, pese a Oportunidades los tres tipos de pobreza siguieron incrementándose en el país después de la crisis, aunque el programa evitó que el 2.14% de los hogares mexicanos cayera en Pobreza Alimentaria, el 1.86% en Pobreza de Capacidades y 0.81% en Pobreza Patrimonial. En la Frontera Norte el programa tuvo un impacto apenas perceptible, ya que redujo los hogares en Pobreza Alimentaria en 0.91%, y los hogares en Pobreza Patrimonial en 0.28%; pero, no redujo los hogares en Pobreza de Capacidades, sólo evitó el incremento de este tipo de pobreza en 0.73%.

En el área urbana del país también se incrementó la incidencia de hogares en los tres tipos de pobreza, pese a Oportunidades, que no redujo los diferentes tipos de pobreza pero si evitó que el 0.76% de los hogares mexicanos cayeran en Pobreza Alimentaria, el 0.71% en la de Capacidades y el 0.14% en la Patrimonial; sin embargo, en la Frontera Norte Oportunidad tuvo un impacto muy reducido ya que ayudó a que los hogares urbanos en Pobreza Alimentaria se redujeran apenas en 0.35% , en Pobreza de Capacidades el 0.42% y en Pobreza Patrimonial el 0.07% .

En el estrato rural los tres tipos de pobreza se incrementaron a nivel nacional y en la Frontera Norte durante este periodo; sin embargo, el programa en el país ayudó que un 4.67% de los hogares rurales no cayeran en Pobreza Alimentaria, el 3.97% en Pobreza de Capacidades y el 2.05% en Pobreza Patrimonial. En la Frontera Norte, Oportunidades evitó que el 3.33% de los hogares rurales superara la Pobreza Alimentaria, el 2.08% la Pobreza Capacidades y el 1.20% la Pobreza de Patrimonio.

En la segunda microsimulación de la política social, la cual supone la transferencia del “monto máximo” a todo hogar pobre, se mostró que la incidencia en cualquier tipo de pobreza sería mucho menor en el país y la Frontera Norte. Los incrementos en los índices de pobreza resultarían menores a los observados tanto en la situación real como con la primera microsimulación; por consiguiente, el programa Oportunidades hubiera evitado que un mayor índice de hogares cayese en algún tipo de pobreza, lo cual se pudo constatar en el análisis a nivel agregado, así, como en los estratos urbano y rural en ambos periodos analizados.

CAPÍTULO 6. LOS COSTOS DE LA POBREZA Y LA INSUFICIENCIA DE LOS RECURSOS ASIGNADOS

En las economías de mercado modernas, la falta de recursos económicos priva al ser humano de alimento, educación, salud, servicios públicos y privados, vivienda digna y, también, de entreteniendo y descanso, según sean los estándares de vida del país que se trate. Es fundamental conocer los recursos económicos que las sociedades contemporáneas requieren para afrontar y combatir las penurias ocasionadas por las diversas formas en que se presenta el persistente problema de la pobreza.

En el presente capítulo se aborda el tercer objetivo de estudio en relación a estimar si las transferencias monetarias de Oportunidades son las requeridas para el combate efectivo de la pobreza en México y la Frontera Norte, es decir, conocer cuál es el monto de los recursos económicos que se necesitan para abatir los tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial, a nivel agregado, en México, en la Frontera Norte y en los seis estados que la integran, para los años 2008, 2010 y 2012. Por ello se calculan los costos económicos o recursos requeridos para el combate a la pobreza con la expresión siguiente: $CP = (q) (I) (Z)$, donde CP son los costos económicos para que los hogares puedan superar la condición de pobreza; q , es la cantidad de hogares en pobreza, I^{62} es la brecha de pobreza estandarizada y Z la línea de pobreza según tipo de pobreza.

62 De acuerdo a la familia de los índices FGT si $\alpha=1$ mide la distancia entre el ingreso promedio de los hogares pobres y las líneas de pobreza, es decir, es la intensidad de la pobreza (Sen, 1976; Foster et al. 1984).

6.1. Los costos económicos para el año 2008

El cuadro 21 muestra los resultados de los costos económicos para el año 2008. No obstante, antes de analizar los costos, es necesario mencionar que en México los hogares en pobreza ascendían a 11.3 millones de hogares y en la Frontera Norte a 1.4 millones de hogares (Ver anexo 6); sin embargo, la cobertura del programa Oportunidades (columnas 2^a y 3^a), llegaba sólo a 5.0 millones de hogares mexicanos, de los cuales la Frontera Norte concentraba el 6.09% de los hogares. El estado de Tamaulipas (1.68%) fue el más beneficiado por Oportunidades, le seguían Sonora (1.22%), Chihuahua (1.17%) y Nuevo León (0.89%). Los hogares con menos hogares beneficiados por el programa fueron Coahuila (0.77%) y Baja California (0.37%).

En el mismo cuadro (columnas 4^a-11^a) se muestra el costo económico por tipo de pobreza, una vez hechas las transferencias del programa Oportunidades. En México, el costo económico que se necesitaba para que los pobres de ingresos dejaran de serlo ascendía a 218,383.67 millones de pesos que equivalían al 1.83% del PIB nacional, mientras que el monto ejercido por la SEDESOL mediante Oportunidades fue 40,804.95 millones de pesos (0.34% del PIB), apenas la quinta parte de los recursos totales para el combate a la pobreza en el país. Estos datos revelan que los recursos transferidos por Oportunidades fueron insuficientes para mitigar la pobreza de ingresos, en el contexto de crisis.

Cuadro 21. Recursos asignados por el programa Oportunidades y costo económico de la política social en la lucha contra la pobreza (millones de pesos), 2008.

Entidades	Familias beneficiadas ¹	%	Recursos transferidos por Oportunidades ²	%	Costo Pobreza Alimentaria	%	Costo Pobreza de Capacidades	%	Costo Pobreza Patrimonial	%	Recursos totales	%
México	5,044,924	100	40,804.95	0.34	11808.64	0.10	27451.55	0.23	177577.72	1.49	218,382.67	1.83
Frontera Norte	307,168	6.09	2,380.98	0.09	305.64	0.01	983.58	0.04	12598.93	0.47	14,979.91	0.56
Baja California	18,563	0.37	147.25	0.04	19.12	0.01	71.44	0.02	1141.97	0.31	1,289.22	0.35
Sonora	61,375	1.22	499.11	0.16	47.03	0.01	141.51	0.04	1551.97	0.48	2,051.08	0.64
Chihuahua	58,785	1.17	444.18	0.13	68.72	0.02	203.07	0.06	2383.14	0.69	2,827.31	0.82
Coahuila	38,698	0.77	296.24	0.08	49.48	0.01	187.56	0.05	2674.53	0.70	2,970.77	0.78
Nuevo León	45,139	0.89	330.58	0.04	41.58	0.00	127.71	0.02	1675.68	0.20	2,006.26	0.24
Tamaulipas	84,608	1.68	663.63	0.17	79.70	0.02	252.28	0.06	3171.63	0.81	3,835.27	0.98

Notas: 1. El total de familias beneficiarias y los recursos transferidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, son datos tomados de los anuarios estadísticos y geográficos por entidad federativa del INEGI (2008); 2. El porcentaje de recursos transferidos por el programa Oportunidades y los porcentajes de costos en los diferentes tipos de pobreza son respecto al PIB Nacional, Regional y Estatal, respectivamente.

Fuente: cálculos propios en base a los índices de pobreza obtenidos para el país, la frontera y los estados a partir de los datos de la ENIGH 2008.

Respecto a la Frontera Norte, el costo económico para combatir la pobreza fue de 14,979.91 millones de pesos equivalentes al 0.56% del PIB regional y el monto transferido por Oportunidades fue apenas de 2,380.98 millones de pesos (0.09% del PIB). En los estados, destaca Tamaulipas cuyo costo económico en el combate a la pobreza ascendía al 0.98% de su PIB pero se le asignó solo el 0.17%, en términos jerárquicos le seguían Coahuila (0.78%), Chihuahua (0.82%), Sonora (0.64%), Nuevo León (0.24%) y Baja California (0.35%). El recurso transferido por Oportunidades, como proporción del PIB, llega a representar sólo alrededor de la sexta parte de lo que realmente se requiere para reducir la pobreza en la frontera.

6.2.Los costos económicos para el año 2010

En el año 2010, la cantidad de hogares mexicanos en pobreza llegaron a ser 12.8 millones de hogares y en la Frontera Norte 1.9 millones de hogares (Ver anexo 7); sin embargo, el programa Oportunidades benefició sólo a 5.8 millones de hogares mexicanos de los cuales el 8.24% fue en los hogares fronterizos (cuadro 22, columnas 2^a y 3^a). El estado de Tamaulipas con 122.5 mil hogares (2.09%) fue el más beneficiado por el programa, le siguieron Sonora (1.60%), Chihuahua (1.50%), y Nuevo León (1.16%). Los estados con menos hogares beneficiados por el programa fueron Coahuila (1.04%) y Baja California (0.86%).

Cuadro 22. Recursos asignados por el programa Oportunidades y costo económico de la política social en la lucha contra la pobreza (millones de pesos), 2010.

Entidades	Familias beneficiadas ¹	%	Recursos transferidos por Oportunidades ²	%	Costo Pobreza Alimentaria	%	Costo Pobreza de Capacidades	%	Costo Pobreza Patrimonial	%	Recursos totales	%
México	5,868,025	100	56,450.77	0.44	15,268.17	0.12	35,507.28	0.28	234,574.71	1.84	291,025.48	2.29
Frontera Norte	483,650	8.24	3,783.75	0.14	875.28	0.03	2,419.33	0.09	24,273.04	0.87	28,056.79	1.00
Baja California	50,199	0.86	309.90	0.08	62.33	0.02	173.30	0.05	2,323.25	0.63	2,633.15	0.71
Sonora	94,175	1.60	794.97	0.22	184.32	0.05	446.11	0.13	3,780.58	1.06	4,575.55	1.29
Chihuahua	87,858	1.50	697.29	0.20	286.99	0.08	794.68	0.23	6,335.83	1.80	7,033.13	2.00
Coahuila	60,901	1.04	512.78	0.12	166.05	0.04	465.45	0.11	4,375.88	1.07	4,888.66	1.19
Nuevo León	67,920	1.16	480.68	0.05	9.82	0.00	35.29	0.00	1,350.93	0.15	1,831.61	0.20
Tamaulipas	122,597	2.09	988.13	0.25	165.77	0.04	504.49	0.13	6,106.58	1.53	7,094.70	1.77

Notas: 1. El total de familias beneficiarias y los recursos transferidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, son datos tomados de los anuarios estadísticos y geográficos por entidad federativa del INEGI (2010); 2. El porcentaje de recursos transferidos por el Programa Oportunidades y los porcentajes de costos en los diferentes tipos de pobreza son respecto al PIB Nacional, Regional y Estatal, respectivamente.

Fuente: cálculos propios en base a los índices de pobreza obtenidos para el país, la frontera y los estados a partir de los datos de la ENIGH 2010.

En México, el costo económico (columnas 4^a-13^a) que se necesitaba para sacar a los hogares en pobreza de ingresos ascendía a 291,025.48 millones de pesos que equivalían al 2.29% del PIB nacional. El recurso transferido por Oportunidades fue de 56,450.77 millones de pesos (0.44% del PIB), apenas la quinta parte de los recursos totales para el combate a la pobreza en el país. En la Frontera Norte, el costo económico para combatirla fue de 28,056.79 millones de pesos equivalentes al 1.00% del PIB regional y el monto transferido por Oportunidades fue apenas de 3,783.75 millones de pesos (0.14%), escasamente la séptima parte del monto total necesario para combatir la pobreza en la frontera, es decir, los recursos siguen siendo menores a los requeridos.

En los estados, destacan Tamaulipas y Chihuahua cuyo costo económico en el combate a la pobreza ascendía al 1.77% y 2.00% de su PIB, respectivamente, pero sólo se les asignó el 0.25% y 0.20%, respectivamente. Le seguían Coahuila (1.19%), Sonora (1.29%), Baja California (0.71%) y Nuevo León (0.20%). El recurso transferido por Oportunidades, como proporción del PIB, se aleja bastante de lo que realmente se requiere para lograr eliminar la pobreza de ingresos en la frontera, por tal motivo, Oportunidades resultó deficiente en el combate de la pobreza.

6.3. Los costos económicos para el año 2012

Para el año 2012, se observó que en el país los hogares en pobreza ascendían a 14.1 millones de hogares y en la FN a 2.1 millones de hogares (Ver anexo 8), no obstante, la cobertura de hogares del programa en México llegaba a 5.8 millones de hogares en el país y la región Frontera Norte concentraba el 8.01% de aquéllos (cuadro 23, columnas 2^a y 3^a). El estado de Tamaulipas, con 120.9 mil hogares (2.07%) fue el más beneficiado por el

programa, le seguían Chihuahua (1.57%), Sonora (1.45%) y Nuevo León (1.21%). Las entidades con menos hogares beneficiados por el programa fueron Coahuila (1.0%) y Baja California (0.71%).

El mismo Cuadro 23 (columnas 4^a-13^a), muestra el costo económico por tipo de pobreza, una vez hechas las transferencias del programa Oportunidades en el año 2012. En atención a la carencia de ingreso de los pobres para dejar de serlo, los costos económicos para el combate a la pobreza ascendían a 340,229.7 millones de pesos que equivalían al 2.25% del PIB nacional; sin embargo, el monto ejercido por la SEDESOL mediante Oportunidades fue de 34, 252.1 millones de pesos (0.23% del PIB), apenas la décima parte de los recursos totales para el combate a la pobreza en el país. Estas cifras revelan que uno de los factores por los cuales Oportunidades tiene un exiguo impacto en el combate y reducción de la pobreza es la insuficiencia de recursos ejercidos al respecto, luego del contexto de crisis.

Cuadro 23. Recursos asignados por el programa Oportunidades y costo económico de la política social en la lucha contra la pobreza (millones de pesos), 2012.

Entidades	Familias beneficiadas ¹	%	Recursos transferidos por Oportunidades ²	%	Costo Pobreza Alimentaria	%	Costo Pobreza de Capacidades	%	Costo Pobreza Patrimonial	%	Recursos totales	%
México	5,845,056	100	34,252.1	0.23	19,362.1	0.13	47,176.20	0.31	305,977.5	2.02	340,229.7	2.25
Frontera Norte	468,154	8.01	2,860.2	0.09	637.3	0.02	2,251.62	0.07	28,984.7	0.87	31,844.9	0.96
Baja California	41,315	0.71	272.7	0.06	26.8	0.01	113.95	0.03	1,827.8	0.43	2,100.5	0.49
Sonora	85,037	1.45	538.3	0.12	121.2	0.03	377.12	0.09	4,041.3	0.91	4,579.7	1.03
Chihuahua	91,639	1.57	564.6	0.14	126.9	0.03	479.41	0.11	7,450.2	1.79	8,014.8	1.92
Coahuila	58,281	1.00	381.3	0.07	210.7	0.04	672.91	0.13	7,517.4	1.47	7,898.7	1.54
Nuevo León	70,934	1.21	405.8	0.04	11.4	0.00	101.95	0.01	1,939.5	0.18	2,345.4	0.22
Tamaulipas	120,948	2.07	697.4	0.16	140.3	0.03	506.28	0.11	6,208.4	1.39	6,905.8	1.54

Notas: 1. El total de familias beneficiarias y los recursos transferidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, son datos tomados de los anuarios estadísticos y geográficos por entidad federativa del INEGI (2012); 2. El porcentaje de recursos transferidos por el Programa Oportunidades y los porcentajes de costos en los diferentes tipos de pobreza son respecto al PIB Nacional, Regional y Estatal, respectivamente.

Fuente: Cálculos propios en base a los índices de pobreza obtenidos para el país, la frontera y los estados a partir de los datos de la ENIGH 2012.

En el caso de la Frontera Norte, el costo económico para el combate a la pobreza era de 31,844.9 millones de pesos equivalentes al 0.96% del PIB regional y el monto transferido por Oportunidades fue apenas de 2,860.2 millones de pesos (0.09% del PIB), lo cual representa sólo la onceava parte de lo que realmente se requería. En los estados, destaca Chihuahua cuyo costo económico en el combate a la pobreza ascendía al 1.92% de su PIB pero se le asignó solo el 0.14%, en términos jerárquicos le seguían Coahuila (1.54% de su PIB), Tamaulipas (1.54%), Sonora (1.03%) y, por último, Nuevo León (0.22%) y Baja California (0.49%), entidades en las que el recurso asignado vía el programa como proporción del PIB dista mucho todavía del recurso requerido para reducir de manera importante el flagelo de la pobreza.

6.4. Conclusiones del capítulo

Los recursos transferidos por Oportunidades a los hogares mexicanos en el año 2008 y 2010 fue de 0.34% y 0.44%, (en equivalencia al PIB nacional) respectivamente, pero para el 2012 su equivalencia fue del 0.23%, es decir, en este año la transferencia de recursos fue menor respecto a los dos años anteriores, a pesar de la existencia de un mayor número de hogares en pobreza. En la Frontera norte, en los dos primeros años la inversión fue de 0.09% y 0.14%, pero para el año 2012 fue menor, es decir, de 0.09% (en equivalencia al PIB de la frontera).

Los recursos económicos que los hogares mexicanos y fronterizos necesitan para salir de la pobreza resultaron ser cada vez mayores, es decir, para los años 2008, 2010 y 2012, el país necesitaba un equivalente al PIB del 1.83%, 2.29% y 2.25%, respectivamente, y en la región de la Frontera Norte se ocupaba un equivalente al PIB de la frontera del 0.56%,

1.00% y 0.96%, respectivamente. Por consiguiente, al comparar los recursos asignados por el programa Oportunidades y los costos reales para combatir la pobreza, aquéllos resultaron insuficientes, es decir, sólo representaron desde la quinta hasta la onceava parte (en el caso de la frontera para el año 2012) de lo que realmente se requería. A pesar del constante incremento de los hogares en pobreza el presupuesto del programa resultó cada vez más reducido.

En el año 2008, la mayor cantidad de hogares pobres estaban, en orden ascendente, en Tamaulipas, le seguían Chihuahua, Nuevo León y Coahuila y con menor número en Sonora y Baja California. Mientras que los estados que tuvieron mayor número de familias beneficiadas por Oportunidades, en orden descendente, fueron Tamaulipas, le seguían, Chihuahua, Sonora y Nuevo León –cuyos índices de pobreza fueron los más altos: 34.35%, 29.01% , 38.69% y 27.20%, respectivamente y con menor tasa Coahuila y Baja California con 22.75% y 22.68%, respectivamente. En suma, de acuerdo a los índices de pobreza, se apreció un congruente reparto de recursos por parte del Oportunidades; sin embargo, el estado de Coahuila contaba con un mayor número de hogares en pobreza que Sonora y, aun así, éste tuvo más familias beneficiadas y recursos que Coahuila. Respecto al costo económico real para emerger de la pobreza, los que ocuparían los mayores recursos serían Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua y Sonora, los cuales, como ya se refirió, obtuvieron la mayor cantidad de hogares en pobreza.

Para el año 2010, la mayor cantidad de hogares pobres estaban, en orden ascendente, en Tamaulipas, le seguían Chihuahua, Coahuila y Sonora- cuyos índices de pobreza fueron los más altos: 44.47%, 41.17%, 40.23% y 38.69, respectivamente- y con mejor cantidad

Baja California y Nuevo León –con índice de pobreza de 29.02% y 20.85%, respectivamente. Por otro lado, los estados que tuvieron mayor cantidad de familias beneficiadas por Oportunidades, en orden descendente, fueron Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y Nuevo León, de tal manera que, los mayores recursos fueron para los tres primeros estados y también para Coahuila, esto es, porque Nuevo León presentó menor cantidad de hogares pobres y también la menor tasa de pobreza, al igual que Baja California. Se evidenció un congruente reparto de los recursos de Oportunidades a los estados, empero, los costos reales para salir de la pobreza llegan a ser hasta 10 veces más en comparación con lo entregado por Oportunidades, de manera que los estados que necesitan mayor monto, en orden descendente, son Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila y Sonora, misma situación vista en el año anterior.

Para el año 2012, el estado de Tamaulipas ya no era el que mayor cantidad de hogares tenía, para este año fue Chihuahua, le siguieron Tamaulipas, Sonora y Coahuila –cuyos índices de pobreza fueron los más altos: 44.05%, 41.74%, 35.42% y 49.73%, respectivamente-, y con menor cantidad de hogares pobres fue en Nuevo León y Baja California, cuyas tasas de pobreza fueron las menores: 20.76% y 24.13%, respectivamente-. En Tamaulipas se benefició a la mayor cantidad de familias-en vez de Chihuahua-, le siguieron Chihuahua, Sonora y Nuevo León. Respecto a los mayores recursos transferidos fueron primeramente para Tamaulipas, enseguida Chihuahua, Sonora y raramente Nuevo León, el cual tuvo la menor cantidad de hogares pobres y además la más baja tasa de pobreza. Chihuahua debió de estar entre los más beneficiados debido a la gran cantidad de hogares en pobreza, por lo mencionado, esto último resultó incongruente en el reparto de los beneficios de Oportunidades. Con respecto a los costos reales que necesita cada estado

para liquidar la pobreza de ingresos, el estado de Chihuahua requirió del mayor monto, siguiendo Coahuila, Tamaulipas y Sonora.

En general, de acuerdo a la cantidad de hogares pobres y a sus respectivos índices de pobreza por entidad, se apreció un congruente reparto de recursos por parte de Oportunidades, a excepción del último año, donde la situación de Nuevo León resultó incongruente, aunque ello no marca la diferencia ya que los costos reales para combatir la pobreza de ingresos resultaron ser muy superiores, es decir, en México se necesitaría destinar hasta el 2.25% del PIB nacional y en la Frontera Norte hasta el 0.96% del PIB de la frontera, para el año 2012.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

En este estudio la pobreza se define a partir del enfoque monetario y la incidencia de pobreza se estima utilizando el método de líneas de pobreza. Una vez estimada la incidencia de la pobreza, se recurre a la técnica de microsimulación estática para medir el impacto que tienen en la reducción de los diferentes tipos de pobreza las transferencias monetarias que el programa Oportunidades otorga a los hogares pobres en México y la Frontera Norte; también se estimó si las transferencias mensuales del Oportunidades son suficientes para el combate a la pobreza. La investigación comprende dos periodos de análisis, el contexto de la crisis financiera global (2008-2010) y el periodo post-crisis (2010-2012).

En el contexto de la crisis financiera global 2008-2010, a nivel agregado la evidencia empírica mostró que el programa Oportunidades no propició la reducción en ningún tipo de pobreza, por lo que pese a Oportunidades los tres tipos de pobreza se incrementaron en México: Pobreza Alimentaria (14.75%), de Capacidades (21.26%) y Patrimonial (43.52%) y también en la Frontera Norte: Pobreza Alimentaria (8.70%), de Capacidades (13.39%) y Patrimonial (34.12%). Ahora bien, si no se hubiera aplicado el programa Oportunidades el incremento en los tres tipos de pobreza hubiera sido mayor, es decir, el programa evitó que el 1.86% de los hogares mexicanos cayeran en Pobreza Alimentaria, el 1.66% en Pobreza de Capacidades y el 0.93% en Pobreza Patrimonial; mientras que, en la Frontera Norte el programa ayudó a que el 0.80% de los hogares no fuesen identificados en Pobreza Alimentaria, el 0.63% en Pobreza de Capacidades y el 0.49% en Pobreza de Patrimonio.

En la Frontera Norte, a nivel agregado las entidades con mayor incidencia fueron Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas cualquiera sea el tipo de pobreza. El programa Oportunidades en realidad no coadyuvó a la reducción de ningún tipo de pobreza, pero si evitó que la Pobreza Alimentaria se incrementara aún más, en: Chihuahua (0.60%), Coahuila (1.11%) y Tamaulipas (2.21%), también debido a Oportunidades los hogares en Pobreza de Capacidades no se incrementaron en Chihuahua (0.30%), Coahuila (0.66%) y Tamaulipas (1.23%). De igual manera, Oportunidades evitó un mayor incremento de hogares en Pobreza Patrimonial: Tamaulipas (0.15%), Chihuahua (0.24%) y Coahuila (0.70%).

Igual que a nivel agregado, en el área urbana la incidencia se incrementó en los tres tipos de pobreza del país: Pobreza Alimentaria (9.82%), de Capacidades (15.68%) y Patrimonial (37.79%) y la Frontera Norte: Pobreza Alimentaria (8.11%), de Capacidades (12.41%) y Patrimonial (33.09%), por lo que Oportunidades no logró reducir la pobreza urbana pero si evitó que se incrementara aún más; es decir, el programa ayudó a que en el país el 0.62% de los hogares urbanos mexicanos no cayera en Pobreza Alimentaria, el 0.56% en Pobreza de Capacidades y el 0.21% en Pobreza Patrimonial. En la Frontera Norte, logró que el 0.38% de los hogares no fuese identificado en Pobreza Alimentaria, el 0.31% en Pobreza de Capacidades y el 0.14% de los hogares en Pobreza de Patrimonio.

En el área urbana de la Frontera Norte, los estados con mayor porcentaje de hogares por tipo de pobreza fueron Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas y, aunque el programa no redujo la incidencia si evitó que los hogares en Pobreza Alimentaria se incrementaran en Coahuila (0.74%), Chihuahua (0.28%) y Tamaulipas (0.96%); gracias al programa la

Pobreza de Capacidades no se incrementó en Coahuila (0.24%), Chihuahua (0.07%) y Tamaulipas (0.72%). También, Oportunidades evitó el incremento de hogares en Pobreza Patrimonial en Tamaulipas (0.19%), pero en Chihuahua y Coahuila se aprecia un impacto nulo del programa en este tipo de pobreza.

Por el contrario, durante el contexto de crisis en el área rural el programa si tuvo un importante impacto, ya que en el país se redujeron los hogares rurales en Pobreza Alimentaria (23.83%) y de Capacidades (31.57%), impacto que no se aprecia en la Pobreza de Patrimonio (54.09%) e igual sucede en la Frontera Norte: Pobreza Alimentaria (10.90%) y de Capacidades (17.0%), mientras que la Pobreza de Patrimonio (39.35%) tuvo un sutil incremento. De esta manera, a nivel país Oportunidades logró reducir los hogares rurales en Pobreza Alimentaria (-4.13%) y Pobreza de Capacidades (-3.67%); mientras que, en la Frontera el programa redujo los hogares que vivían en Pobreza Alimentaria (-2.35%) y pobreza de Capacidades (-1.79%). No obstante, si bien en el área rural del país y la Frontera Norte Oportunidades no indujo una reducción de los hogares en Pobreza Patrimonial, si evitó que este tipo de pobreza se incrementara en el país (2.26%) y en la Frontera Norte (1.77%).

Pese a la crisis, en el área rural de los estados que integran la Frontera Norte el programa si tuvo un impacto en la reducción de pobreza. Los estados con mayor incidencia cualquiera sea el tipo de pobreza fueron Tamaulipas, Sonora y Chihuahua; sin embargo, Oportunidades coadyuvó a la reducción de hogares en Pobreza Alimentaria en Tamaulipas (-7.36%), Coahuila (-2.91%), Chihuahua (-1.99%) y Nuevo León (-1.41%); mientras que, debido a Oportunidades los hogares en Pobreza de Capacidades disminuyeron únicamente

en Chihuahua (-1.28%) y Nuevo León (-0.91%). En virtud a Oportunidades, sólo el estado de Chihuahua (-1.26%) redujo la incidencia de hogares en Pobreza Patrimonial.

En el periodo post-crisis (2010-2012), en realidad todavía se perciben las secuelas de la crisis particularmente en el medio rural del país y la Frontera Norte. De esta manera, a nivel agregado se observó que en el país los porcentajes por tipo de pobreza siguieron incrementándose: Pobreza Alimentaria (15.58%), de Capacidades (22.78%) y Patrimonial (44.91%), pero en la Frontera Norte debido a Oportunidades disminuyeron los hogares en Pobreza Alimentaria (8.14%) y Patrimonial (34.27%), pero, no los hogares en Pobreza de Capacidades (13.70%), la cual es el tipo de pobreza objetivo del programa. En este sentido, a nivel nacional Oportunidades no coadyuvó a la reducción de la pobreza pero si evitó que en el país la Pobreza Alimentaria aumentara en 2.14%, de Capacidades 1.86% y Patrimonial 0.81%. En la Frontera Norte, el programa coadyuvó a la reducción de la Pobreza Alimentaria apenas en 0.91% y Patrimonial 0.28% y, aunque el programa no redujo la incidencia de hogares en Pobreza de Capacidades si evitó que éstos se incrementaran en 0.73%.

De nuevo, a nivel agregado los estados con mayor incidencia en cualquier tipo de pobreza fueron: Coahuila, Tamaulipas y Chihuahua. Entonces, el programa evitó que los hogares en Pobreza Alimentaria se incrementaran en Coahuila (0.75%), pero en Tamaulipas (1.78%) y Chihuahua (1.88%) logró reducirla. En la Pobreza de Capacidades, debido a Oportunidades no se incrementó en Coahuila (0.69%) y además logró reducirla en Chihuahua (1.52%) y Tamaulipas (0.45%); mientras que, el programa ayudó a que la

Pobreza Patrimonial no se incrementara en Coahuila (0.22%) y Chihuahua (0.36%), observando un efecto nulo en el estado de Tamaulipas.

En el área urbana del país, igual que a nivel agregado los tres tipos de pobreza se incrementaron en el periodo de post-crisis 2010-2012: Pobreza Alimentaria (10.16%), de Capacidades (16.61%) y Patrimonial (38.12%) pero en el área urbana de la Frontera Norte en virtud a Oportunidades se observó una reducción en los tres tipos de pobreza: Alimentaria (6.35%), de Capacidades (11.67%) y Patrimonial (32.61%). De esta manera, el programa sólo evitó que el 0.76% de los hogares urbanos mexicanos cayera en Pobreza Alimentaria, el 0.71% en Pobreza de Capacidades y el 0.14% en Pobreza Patrimonial; mientras que, Oportunidades tuvo un exiguo impacto en el área urbana de la Frontera Norte, ya que logró una reducción en la Pobreza Alimentaria de apenas el 0.35%, Pobreza de Capacidades 0.42% y Pobreza de Patrimonio 0.07%.

En el área urbana de la Frontera Norte, los estados con mayor Pobreza Alimentaria y de Capacidades fueron Coahuila, Chihuahua y Sonora; mientras que, los estados con mayor en Pobreza de Patrimonio fueron Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas. El programa logró reducir la Pobreza Alimentaria sólo en Chihuahua (-1.55), obteniendo impacto nulo en Coahuila y Sonora; mientras que, Oportunidades también logró reducir la Pobreza de Capacidades en Chihuahua (1.55%), aunque de nuevo no tuvo impacto en Coahuila y Sonora. En la Patrimonial, ninguno de los tres estados mencionados tuvo impacto.

En el periodo post-crisis 2010-2012 la incidencia en los tres tipos de pobreza del área rural se incrementó a nivel nacional: Pobreza Alimentaria (25.54%), de Capacidades

(34.10%) y Patrimonial (57.40%) y en la Frontera Norte: Pobreza Alimentaria (15.96%), de Capacidades (22.52%) y Patrimonial (41.49%). Esto es, el programa no coadyuvó a la reducción de la pobreza rural luego de la crisis, pero si evitó que el 4.67% de los hogares rurales mexicanos cayeran en Pobreza Alimentaria, el 3.97% en Pobreza de Capacidades y el 2.05% en la Patrimonial; mientras que, en la Frontera Norte, Oportunidades evitó que el 3.33% de los hogares rurales fronterizos cayera en Pobreza Alimentaria, el 2.08% en Pobreza de Capacidades y el 1.20% en la de Patrimonio.

Las entidades que presentaron mayor incidencia de hogares rurales en pobreza fueron Coahuila, Tamaulipas y Chihuahua, cualquiera sea el tipo de pobreza. Y aunque el programa no ayudó a reducir la pobreza evitó que la Pobreza Alimentaria se incrementara en Coahuila (7.12%), Tamaulipas (7.74%) y Chihuahua (3.66%), respectivamente. El programa evitó que la Pobreza de Capacidades creciera aún más, en Coahuila (6.57%), Tamaulipas (-2.41%) y Chihuahua (-1.37%). En términos de Pobreza de la Patrimonio, Oportunidades evitó que este tipo de pobreza se incrementara en Coahuila (2.05%) y Chihuahua (2.30%), pero en Tamaulipas el impacto del programa en la reducción de este tipo de pobreza fue nulo.

En otros términos, en el contexto de la crisis financiera global 2008-2010, a nivel agregado y en el área urbana el análisis mostró que en la Frontera Norte el programa Oportunidades no tuvo ningún impacto en la reducción de los diferentes tipos de pobreza – como sucede también a nivel país-, por lo que en el marco de la crisis el programa Oportunidades más que un mecanismo o alternativa para la reducción de la pobreza se constituyó en un paliativo de ésta evitando un incremento marginal mayor al observado por

tipo de pobreza; sin embargo, en el área rural, el programa si tuvo un efecto importante en la Frontera Norte al inducir una reducción de hogares rurales en Pobreza Alimentaria (2.35%) y de Capacidades (1.79%) y también en el país: Pobreza Alimentaria (4.13%) y de Capacidades (-3.67%), impacto que no se aprecia en relación a la Pobreza Patrimonial, ya que los hogares rurales en este tipo de pobreza continuaron incrementándose aún con Oportunidades en la Frontera Norte y el país en el marco de la crisis.

En el periodo post-crisis 2010-2012, a nivel agregado y en el área urbana se observó de nuevo que en el país Oportunidades no tuvo ningún impacto en la reducción de los diferentes tipos de pobreza, incluso se diluyó el impacto observado en Pobreza Alimentaria y de Capacidades en el área rural nacional durante el periodo anterior: en el contexto de crisis. En la Frontera Norte, el análisis agregado mostró un exiguo impacto de Oportunidades en la reducción de hogares en Pobreza Alimentaria (-0.91%) y de Patrimonio (-0.28%); mientras que, en los hogares del área urbana el impacto también fue ínfimo: Pobreza Alimentaria (-0.35%), de Capacidades (-0.42%) y Pobreza de Patrimonio (-0.07%); sin embargo, en el área rural de la Frontera Norte pese a Oportunidades se incrementó la incidencia en los tres tipos de pobreza: Alimentaria (15.96%), de Capacidades (22.52%) y Patrimonial (41.49%), porcentajes similares e incluso superiores a los observados en el año 2008,⁶³ lo cual indica que el impacto logrado por Oportunidades en el contexto de crisis se diluyó en el periodo post-crisis 2010-2012 para la Frontera Norte rural.

⁶³ Para la Frontera Norte rural la incidencia de hogares en Pobreza Alimentaria fue 17.68%, de Capacidades 22.01% y de Patrimonio 39.32% (véase resultados en el capítulo 5 y las estimaciones del CONEVAL: www.coneval.gob.mx).

De ésta manera, en base a los resultados encontrados se debe rechazar la hipótesis de trabajo, la cual en virtud a que en el marco de la crisis financiera 2008-2010, los recursos asignados al programa aumentaron, por esto, se argumentó que las transferencias monetarias de Oportunidades a los hogares de más bajo ingreso han coadyuvado para que se suscite un impacto significativo en la reducción de hogares que viven en Pobreza de Capacidades en la Frontera Norte y el país, durante y en los años posteriores a la crisis global. Por lo demás, es importante señalar que estos resultados denotan la vulnerabilidad de los avances en la lucha contra la pobreza ante los shocks externos.

Por otra parte, se ha constatado el importante rol que jugaría una política social focalizada que otorgara el monto máximo a todo hogar en pobreza, sobre todo en el periodo post-crisis 2010-2012. La microsimulación de dicha política social ha mostrado que ésta hubiera coadyuvado a que la incidencia de hogares en los diferentes tipos de pobreza en el año 2012⁶⁴ fuera menor a nivel nacional: Pobreza de Patrimonio (31.78%), Pobreza de Capacidades (14.40%) y Pobreza Alimentaria (9.29%) y también en la Frontera Norte: Pobreza de Patrimonio (28.35%), Pobreza de Capacidades (10.25%) y Pobreza Alimentaria (5.76%). Así, en el corto plazo ésta política hubiera posibilitado que el país se insertara en la senda de las Metas del Milenio, particularmente en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre para el año 2015.

En cuanto a los costos económicos para el combate a la pobreza, se encontró que los recursos entregados por Oportunidades fueron insuficientes en el combate a la pobreza. Las

⁶⁴ Evidentemente, este alto impacto en la reducción de la incidencia sería también más uniforme en los tres tipos de pobreza y se reflejaría también a nivel estatal y en el ámbito urbano/rural.

transferencias a los hogares mexicanos en el año 2008 fueron de 40,804.94 millones de pesos (0.34% del PIB) y para el año 2010 de 56,450.77 millones de pesos (0.44% del PIB), en cambio para el 2012 fue de 34,252.11 millones de pesos (0.23% del PIB), es decir, el recurso transferido por el programa resulto mucho menor, a pesar de la existencia de un mayor número de hogares pobres. En la Frontera Norte, en el año 2008 se asignaron 2,380.98 millones de pesos (0.09% del PIB regional) y para el año 2010 fue de 3,783.74 millones de pesos (0.14% del PIB regional), en cambio para el 2012 fue de 2,860.21 millones de pesos (0.09% del PIB regional), es decir los recursos asignados disminuyeron para el 2012, lo que en parte explica el aumento del porcentaje de hogares pobres en la Frontera Norte y el país, particularmente en el área rural. Aunado a ello, es importante considerar los problemas que se presentan en el ejercicio de focalización de los recursos que el programa asigna a los hogares en condición de pobreza (Boltvinik 2004 y Bracamontes et al. 2011).

Los hallazgos de ésta investigación dan lugar a recomendaciones como las siguientes:

- 1) A pesar de que el programa Oportunidades no logró reducir la pobreza, por la persistencia de la crisis mundial y los efectos adversos de ésta en los años post crisis, es importante que este tipo de programas de política social continúe, ya que es la única forma de contrarrestar la severidad de la crisis para los hogares en condición de pobreza, para dar pasos más firmes en la reducción de la pobreza y su transmisión intergeneracional en el mediano plazo, como dicta el principal objetivo de Oportunidades.

2) En el diseño del programa, las reglas de operación deben contemplar medidas evaluativas de ahí que incorporen indicadores que midan la calidad en los servicios e infraestructura en materia educativa, alimentaria y de salud, para de esta manera obtener resultados que a largo plazo muestren el aumento y desarrollo del capital humano de los beneficiarios, lo que les permitirá romper con la dependencia respecto a las transferencias monetarias del programa.

3) Los montos de dinero diferenciados que ofrece Oportunidades a las familias han resultado insuficientes, según los cálculos reales del costo económico para abatir la pobreza; por lo tanto, se recomienda considerar la política social del monto máximo para todo hogar pobre, ya que esta podría reducir de manera importante los tres tipos de pobreza. En este sentido, sería pertinente incrementar el monto de las transferencias a los hogares pobres en el marco del este programa, hoy PROSPERA, claro está, el inconveniente sería su financiamiento debido a que se necesitaría una mayor proporción del PIB para el combate efectivo de la pobreza.

4) También, es necesario incorporar en el programa actividades productivas o de autoconsumo, reguladas y supervisadas por el mismo programa, para ayudar a compensar el gasto e ingreso familiar, de esta manera la profundidad de la pobreza de ingresos podría disminuir por la incorporación de otro medio o vía de entrada de recursos tanto monetarios como no monetarios. En este sentido, resulta plausible la creación del programa PROSPERA en sustitución Oportunidades, ya que se fundamenta en la idea de que no basta el desarrollo de las capacidades básicas de los individuos en las familias pobres y

que se requiere del apoyo de programas productivos que impulsen a las familias e individuos pobres a la generación de ingresos de manera sustentable.

5) En el ámbito de la economía nacional, se deben ejecutar políticas económicas y sociales integrales que ayuden a sanar las finanzas públicas y frenen la corrupción. Políticas que ayuden a disminuir la dependencia con el comercio exterior; asimismo, que incentiven el mercado interno, lo que repercutiría en la creación de empresas y de empleos, los cuales deben ser bien remunerados. Sólo mejorando el nivel de ingresos de los hogares, un ingreso que permita adquirir los bienes y servicios públicos y privados, que alcance para ahorrar y otros gastos de entretenimiento, esto a su vez fortalecerá el mercado interno detonando un crecimiento económico sostenido.

6) Por último, es importante enfatizar que en las décadas recientes un imperativo insoslayable es el crecimiento económico con equidad social (CEPAL, 2012), lo cual significa que hay que tomar muy en cuenta la desigual distribución de los ingresos⁶⁵, lo que sin duda tiene mucho que ver con la gravedad de la pobreza en las economías latinoamericanas, no se diga en el México del siglo XXI.

⁶⁵ De acuerdo a Esquivel (2015) la desigualdad de los ingresos se puede aminorar atendiendo varias recomendaciones: 1) implica la construcción de un Estado Social que garantice a los ciudadanos los mínimos derechos concernientes al acceso a la educación, salud y alimentación, de manera que éstos deben proporcionarse con calidad tanto en el servicio como en sus instalaciones; 2) una política fiscal progresiva, es decir, se requieren tasas impositivas más progresivas y nuevos impuestos para la parte más alta de la distribución del ingreso, en el caso de México para el decil X; 3), un gasto público focalizado sectorial y regionalmente, esto es, priorizando los servicios e infraestructura mínima básica y de calidad en el sector educativo, salud y acceso a los servicios públicos, especialmente a las zonas de menor desarrollo socioeconómico; 4) cambiar la política salarial orientada a la contención de la inflación para la recuperación de la capacidad de compra y en nivel de vida de los asalariados y por consiguiente se induciría al fortalecimiento del mercado interno; y, 5) ejecutar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, esto es, haciendo efectivamente las declaraciones patrimoniales de los trabajadores gubernamentales en todos sus ramas y niveles, para eliminar la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Genaro. 2000. La desigualdad y la pobreza en México ¿son inevitables? Porrúa-UNAM-IIEC-IPN-CIESAS, México.
- Alkire, Sabina and Foster James. 2009. Counting and multidimensional poverty measurement. Working Paper No. 32. UK: University of Oxford.
- Ángeles, Gustavo, Gutiérrez Juan y Alarid Fernando. 2011. Análisis de tendencias en indicadores de salud de la población urbana en Oportunidades a través del seguimiento a los hogares en zonas de intervención del panel de evaluación urbana (2002, 2004, 2009) en *Efectos del Oportunidades en salud y nutrición. Evaluación externa del PHDO en zonas urbanas*. México: SEDESOL.
- Atkinson, Tony, Francois Bourguignon, Cathal O'Donogui, Holly Sutherland y Francesca Utili. 2002. Microsimulation of social policy in the European Union: case study of a European minimum pension, *Económica* 69 (274): 229-243.
- Arroyo, Juan, Ordaz Juan, Li Juan y Zaragoza María. 2008. Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la Encuesta de Evaluación de los Hogares Rurales 2007. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). México. SEDESOL.
- Ávila, Carmen y Gabarrot, Mariana. 2009. Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades" en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres, *Confines de relaciones internacionales y ciencia política* (5): 67-82.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. Préstamos otorgados a México en apoyo al programa Oportunidades. <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-details,1301.html?Country=ME&Sector=IS&Status=APP&query=programa+de+desarrollo+humano+oportunidades> (12 de enero del 2014).
- . 2012. Estadísticas de pobreza y desigualdad de ingresos en ALC. Medición de la pobreza. <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//pobreza,7526.html> (04 de marzo de 2012).
- Banco Mundial (BM). 2015. Poverty measures for the developing world. <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?0,2> (16 de junio de 2015).
- . 2010. Indicadores de la pobreza. <http://www.datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GAPS/countries> (15 marzo de 2012).
- . 2009. Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura. Washington, D.C.

- 2008. Países con programas de trasferencias monetarias condicionadas (PTMC).
- 2004. La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno, Banco Mundial, México.
- Barba, Carlos y Valencia Enrique. 2011. Hipótesis no comprobadas y espejismos de las trasferencias monetarias condicionales en perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina, pág. 195-224. Buenos Aires: CLACSO.
- Bautista, Sergio. 2004. Evaluación del efecto Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural. SEDESOL, serie: documentos de investigación (9):1-66.
- Behrman, Jere, Fernald Lia, Gertler Paul, Neufeld Lynnette, Parker Susan. 2008. Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa. En *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, 17-60. México. SEDESOL.
- Boltvinik, Julio. 2005. Desastre en el Oportunidades. *La jornada* en <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/04/03601eco.php> (4 de noviembre de 2005).
- 2004. Políticas focalizadas de combate la pobreza en México. El PROGRESA/Oportunidades. En *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, compilado por J. Boltvinik y A. Damián, 315-347. México: Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas.
- 2003a. Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada, *Papeles de Población* 9 (38): 9-25.
- 2003b. Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados, *Comercio Exterior* 53 (5): 453-465.
- Bourguignon, Francois, y Amedeo Spadaro. 2006. Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies, *Journal of Economic Inequality* 4: 77-106.
- 2003. From income to endowments: the difficult task of expanding the income poverty paradigm, Working Paper 2003-03. Francia: Centre National de la Recherche Scientifique, Banco Mundial.
- Bourguignon, Francois y Chakravarty Satya. 2003. The Measurement of multidimensional poverty, *Journal of Economic Inequality* 1: 25-49.

- Bracamontes, Joaquín y Camberos Mario. 2012. La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del programa Oportunidades en el periodo 2002-2006, *Papeles de Población XVII* (67): 135-175.
- Bracamontes, Joaquín, Ledezma José y Camberos Mario. 2011. El efecto de Oportunidades en la pobreza de México y la Región Norte, 2002-2006, *Economía, Sociedad y Territorio XI* (35): 41-93.
- Bustamante, Carlos y Sánchez Adolfo. 2012. Políticas públicas para el desarrollo regional de México, en *Desarrollo regional y competitividad en México*, compilada por Gustavo Meixueiro Nájera, Salvador Moreno Pérez y Cornelio Martínez López, 49-70. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Calderón, José. 2012. Alcances y limitaciones de PROGRESA-Oportunidades en la ruptura de la pobreza intergeneracional. Propuesta de modelo integral de evaluación. Tesis de Licenciatura en Sociología. Universidad Autónoma de México.
- Calva, José Luis. 2004. La economía mexicana en perspectiva. En *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, compilada por J. Boltvinik y A. Damián, 100-132. México: Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas.
- Camberos, Mario y Huesca Luis. 2001. Capacidad de consumo y bienestar de los hogares de México y de la frontera norte, *Comercio Exterior* 51 (3): 203-210.
- Camberos, Mario. 2009. El empobrecimiento de la clase media en la Frontera: saldos del neoliberalismo y la globalización. Ponencia presentada en el Coloquio: El Bienestar en el siglo XXI, CIAD, 18 y 19 de marzo.
- Camberos, Mario, Huesca Luis y Genesta María. 1996. Pobreza regional en Sonora: tendencias recientes, recursos necesarios para combatirla y perspectivas para el año 2000, *Investigación Económica* 56 (215):163-200. México.
- Camberos, Mario y Bracamontes Joaquín. 1996. Análisis comparativo de la pobreza en la Frontera Norte de México (FNM), en *Desarrollo fronterizo y globalización*, compilada por Mungaray A. y García de León Ma. Guadalupe, 107-124. México: Colegio de Economistas y Gobierno del Estado de Sonora.
- Cogneau, Denis, Michael Grimm y Sophie Robilliard. 2003. Evaluating poverty reduction policies. The contribution of micro-simulation techniques. In *New International Poverty Reduction Strategies*, compilers by Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakato y Francois Roubaud, 340-370. London: Routledge-Taylor and Francis Group.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI). 2016. Tabla de salario mínimo general promedio. http://www.conasami.gob.mx/salarios_mínimos.html (16 abril 2016).

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2013. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso en México, 1992-2012 (hogares). <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>
- 2012. Medición de la pobreza en México. <http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/index.es.do> (20 de marzo de 2012).
- 2010. La pobreza por ingresos en México. Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza México, D.F.
- 2009. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. <http://www.CONEVAL.gob.mx/cmsCONEVAL/rw/pages/medicion/multidimensional/medicionmultidimensional.es.do> (8 de mayo de 2012).
- 2006. Nota técnica sobre la aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005. <http://www.coneval.gob.mx>, (20 de enero de 2013).
- Corak, Miles, Christine Lietz y Holly Sutherland. 2005. The Impact of tax and transfer systems on Children in the European Union, Working Paper 2005-04. Italy: Innocenti Research Centre, UNICEF.
- Correa, Norma. 2009. Programas de transferencias condicionadas: aportes para el debate público, *Economía y Sociedad* (71): 74-80, CIES.
- Cortés, Fernando; Banegas Isabel y Solís Patricio. 2007. Pobres con oportunidades: México 2002–2005, *Estudios Sociológicos* XXV (1): 3-40.
- Cruz, Carlos, De la Torre Rodolfo y Velázquez César. 2006. Informe compilatorio. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2014. Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (10 de junio del 2015).
- 2011. Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228659&fecha=30/12/2011 (30 de diciembre del 2013).
- 2009. Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2010. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126615&fecha=29/12/2009 (29 de diciembre del 2013).

- . 2007. Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2008. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012065&fecha=31/12/2007 (31 de diciembre del 2013).
- . 2004. Manual de organización general y específico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5263277 (04 de septiembre 2013).
- Damián, Araceli y Boltvinik Julio. 2003. Evolución y características de la pobreza en México, *Comercio Exterior* 53 (6): 525-528.
- Díaz-Bautista, Alejandro, Avilés José y Rosas Mario. 2003. Desarrollo económico de la frontera norte de México. *Observatorio de la economía Latinoamericana*. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/Diaz-AvilesChimal.pdf> (28 de septiembre 2015).
- Díaz, Eliseo y Turner Ernesto. 2012. Pobreza y política social en México y estados de la Frontera Norte, *Análisis Económico XXVII* (64): 23-46.
- Diccionario de la Real Academia Española. 2015. Definición de frontera. <Http://lema.rae.es/drae/?val=frontera> (10 enero del 2015).
- Escobar, Agustín. 2004. La evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2001-2002 (expansión a pequeñas ciudades). Reflexiones y resultados. En *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, compilada por J. Boltvinik y A. Damián, 364-410. México: Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas.
- Esquivel, Gerardo. 2015. Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político. <http://www.oxfammexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico-concentracion-del-poder-economico-y-politico/> (25 de septiembre del 2015).
- Feres, Juan y Mancero, Xavier. 2001. Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie estudios estadísticos y prospectivos. División de Estadística y Proyecciones Económicas. New York: Naciones Unidas.
- Foster, James, Joel Greer y Erick Thorbecke. 1984. A class of descomposable poverty measures, *Econometrica* 52 (3): 761-766.
- Fresneda, Óscar. 2004. El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de seguridad social en Colombia. En *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, compilada por J. Boltvinik y A. Damián, 476-480. México: Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas.

- Gallardo, Enrique. 2008. Política social y vida comunitaria. Efectos del programa Oportunidades en dos comunidades mazatecas de Oaxaca (2000-2006), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C, México.
- Gillie, Alan. 1996. The origin of the poverty line, *The Economic History Review* 49 (4): 715-730.
- González de la Rocha, Mercedes. 2005. México: Oportunidades y capital social. En aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza. Ed. Irma Arriagada, 61-98. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hernández, Bernardo, Ramírez Dolores, Moreno Hortensia, Laird Nan. 2005. Evaluación del impacto de Oportunidades en la mortalidad materna e infantil, en *evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, compilado por Hernández Bernardo y Hernández Mauricio, 295-332. México. INSP Y CIESAS.
- Hernández, Bernardo, Urquieta José, Meneses Fernando, Baltazar Mary y Hernández Mauricio. 2003. Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación. Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México. Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Hernández, Enrique. 2001. Retos para la medición de la pobreza en México, *Comercio Exterior* 51 (10): 860-868.
- Hernández, Gonzalo y Del Razo Marcela. 2004. Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios. SEDESOL, serie: documentos de investigación (14): 1-46.
- Hevia de la Jara, Felipe. 2010. Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresas/Oportunidades en el sur de Veracruz., *Desacatos* (34): 119-132.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015. Cuéntame. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P> (12 abril 2015).
- . 2014. Mapa de México y sus estados. Marco Geoestadístico, 2005.
- . 2013a. Sistema de cuentas nacionales del crecimiento del Producto Interno Bruto por entidad federativa.
- . 2013b. Sistema de cuentas nacionales del PIB y población total por entidad federativa.
- . 2013c. Datos macroeconómicos por entidad federativa del banco de datos: BIE.

- 2012. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México.
- 2010. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México.
- 2008. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México.
- Janssen, William y Pachico Douglas. 2004. Innovaciones agrícolas para reducir la pobreza: estrategias y experiencias. En *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, compilada por J. Boltvinik y A. Damián, 275-290. México: Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas.
- Kanbur, Ravi. 2002. Conceptual challenges in poverty and inequality: one development economist's perspective, Working Paper 2002-09, Cornell University. <http://aem.cornell.edu/research/wp.htm#wp2002>> (15 de noviembre de 2007).
- Kanbur, Ravi y Squire Lyn. 2001. La evolución del pensamiento sobre la pobreza: explorando las interacciones. En *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, compilada por Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz: Banco Mundial.
- Lambert, Simon, Percival Richard, Schofield Deborah y Paul Susan. 1994. *An introduction to Stinmod: a static microsimulation model*, University of Canberra, Canberra.
- Madrid, Rosa y Ladrón de Guevara Rogelio. 2013. Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, *Revista Ciencia Administrativa (2)*: 26-36.
- Maffei, Teresa. 2012. Análisis crítico de las políticas de transferencias monetarias condicionadas: efectos en las mujeres. Acta Científica XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Maldonado, Ignacio, Nájera Maribel y Segovia Adriana. 2005. Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familia. El Colegio de México, DF, México. http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2005/EEI_Oportunidades_2005/efecto_relaciones.pdf (9 de junio 2013).
- Martínez, Oscar y Cogco Adolfo. 2010. Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey, *Convergencia Revista de Ciencias Sociales (52)*: 37-62.
- Mathus, Marco. 2008. Principales aportaciones teóricas sobre la pobreza, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. <http://www.eumed.net/rev/cccss>. (04 de mayo de 2012).

- Méndez, José Luís. 1993. La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis integral de las políticas públicas, *Foro Internacional* 33 (1):111-144.
- Mendoza, Hipólito. 2011. El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano, *Revista de Investigación Científica* XIX (37): 221-251.
- Merz, Joachim. 1994. Microsimulation. A survey of methods and applications for analyzing economic and social policy. *FFB Forschungsinstitut Freie Berufe Discussion Paper* No. 9. Alemania.
- Murrieta, María Dolores. 2008. El desencuentro de la política pública federal de atención a la pobreza 2001-2006 y el contexto fronterizo de Baja California. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, El Colegio de Sonora.
- Neufeld, Lynnette, García Armando, Quezada Amado, Fernández Ana y Mejía Fabiola. 2011. Situación nutricional a mediano plazo de niños y mujeres, beneficiarios de Oportunidades en zonas urbanas (2002-2009), en *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2010 en Zonas Urbanas. Efectos de Oportunidades en Salud y Nutrición*, 100-145. México: SEDESOL.
- O'Donoghue, Cathal. 2001. Introduction to the special issue on dynamic microsimulation modeling, *Brazilian Electronic Journal of Economics* 4 (2). <http://www.beje.decon.ufpe.br/v4n2/intro> (20 de abril de 2008).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2014. Los Objetivos del desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. <Http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2003> (10 de diciembre 2014).
- Ornelas, Jaime. 2006. La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005, *Papeles de Población* (47): 85-113.
- Ortiz, Julián, Ortiz Octavio y Antonio Cárdenas. 2004. Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas, *Análisis Económico* XIX (42): 275-298.
- Parker, Susan. 2014. Los programas de transferencias condicionadas: impactos del programa Oportunidades después de 15 años. Ponencia presentada en el ciclo de conferencias sobre “pobreza, desigualdad y políticas sociales en México”. Seminario Interno de la SEDESOL.
- Parker, Susan y Behrman Jere. 2008. Seguimiento de adultos jóvenes en hogares incorporados desde 1998 a Oportunidades: impactos en educación y pruebas de desempeño, en *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, 198-237. México: SEDESOL.

- Pineda, Nicolás. 2007. El concepto de política pública: alcances y limitaciones. Ponencia presentada en el Seminario de Políticas Públicas, en el Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). 1999. Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación. México.
- Rangel, Marta, 2011. Pobreza rural y los programas de transferencia condicionadas en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo N° 3. Proyecto conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Rivera-Dommarco, Juan, Cuevas-Nasu Lucía, González de Cosío Teresita, Shamah-Levy Teresa, García-Feregrino Raquel. 2013. Desnutrición crónica en México en el último cuarto de siglo: análisis de cuatro encuestas nacionales. *Salud pública de México* 55 (2): 161-169.
- Rodríguez, Corina. 2011. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? División Asuntos de Género de la CEPAL.
- Rojas, Mariano. 2010. Mejorando los programas de combate a la pobreza en México: del ingreso al bienestar, *Perfiles Latinoamericanos* (35): 35-59.
- Rojas, María. 2006. Evaluación de impacto del programa Oportunidades en Hermosillo en su componente educativo y un análisis desde la perspectiva del capital social en las familias beneficiadas. Tesis en maestría en Ciencias Sociales. El Colegio de Sonora.
- Ruggeri, Caterina, Saith Ruhi y Stewart Frances. 2003. Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches, Working Paper (107): 1-39. Queen Elizabeth House, University of Oxford
- Sánchez, Adolfo. 2007. Políticas sociales y estrategias regionales de combate a la pobreza en *Políticas de desarrollo regional*, coordinado por Calva, José Luis, 305-322. Colección Agenda para el Desarrollo, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2015. Evaluación de resultados del Programa en Educación, Salud y Alimentación. <https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs1999.php> (12 mayo 2015).
- 2014. Avances y retos de la política social: principales avances y desafíos de la región en la instrumentación de programas de transferencias monetarias condicionadas. *Boletín de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional* núm. 90 http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/142/1/images/boletin_90_DGAP.pdf (20 diciembre 2014).

- , 2009. Informe de la evaluación específica de desempeño 2008. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- , 2003. Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. México.
- SEDESOL-Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). 2002. Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. *Documentos de Investigación* (1): 56-71.
- Sen, Amartya. 2003. La economía política de la focalización, *Comercio Exterior* 53 (6): 555-562.
- , 1998. Capital humano y capacidad humana, *Cuadernos de economía* VXII (29): 67-72.
- , 1992a. Nuevo examen de la desigualdad. Editorial. Alianza
- , 1992b. Sobre conceptos y medidas de pobreza, *Comercio Exterior* 42 (4): 311-320.
- , 1979. Issues in the measurement of poverty, *Scandinavian Journal of Economic* (81): 285-307.
- , 1976. Poverty: an ordinal approach to measurement, *Econometrica* (44): 219-232.
- Simone Cecchini y Aldo Madariaga. 2011. Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL No. 95. Santiago de Chile: NU. CEPAL Swedish International Development Cooperation Agency.
- Stampini, Marco, Tornarolli, Leopoldo. 2012. The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? Social Protection and Health Division. Serie No. IDB-PB- 185. Washington DC: The Interamerican Development Bank.
- Tetreault, Darcy. 2012. La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes? *Estudios críticos del desarrollo* II (2): 41-74.
- Townsend, Peter y Gordon David. 2004. Construyendo una estrategia para combatir la pobreza. En *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, compilada por J. Boltvinik y A. Damián, 411-436. México: Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas.
- Townsend, Peter. 2003. La conceptualización de la pobreza, *Comercio Exterior* 53 (5): 445-452.
- Valencia, Enrique. 2008. Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un Balance: aportes, límites y debates, *Annual Review of Sociology* Vol. 34: 499 -524.

- Villatoro, Pablo. 2007. Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. Documento de la CEPAL para el seminario internacional: “*Evolución y desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas*” Brasil: CEPAL y el instituto de investigación económica aplicada (IPEA).
- Zarco Ángel, Mora Gerardo, Pelcastre Blanca, Flores Mario, Broman Mario. 2006. Aceptabilidad de los suplementos alimenticios del programa Oportunidades. *Salud Pública de México* 48 (4): 325-331.
- Zurita, Jesús, Martínez Froilán y Rodríguez Francisco. 2009. La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México, *El Cotidiano* (57): 17-27.

ANEXOS

Anexo 1. Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto Nacional (PIB) y por estados (PIBE), 2006-2012.

AÑO	México	Baja California	Coahuila de Zaragoza	Chihuahua	Nuevo León	Sonora	Tamaulipas
2006	4.98	6.14	4.78	7.64	7.60	7.65	1.84
2007	3.22	3.31	3.80	3.37	7.18	3.40	4.02
2008	1.38	0.01	1.35	2.09	1.86	-0.16	3.30
2009	-4.74	-8.20	-12.75	-7.82	-7.34	-3.70	-4.63
2010	5.20	2.17	14.45	2.21	9.01	7.12	2.42
2011	3.92	4.79	8.91	2.65	6.13	6.86	2.03
2012	4.03	4.29	5.05	6.09	4.59	6.12	2.96

Fuente: elaboración propia en base al Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI, 2013a.

Anexo 2. Características principales de México, la Frontera Norte y sus estados, 2012.

Indicadores	Frontera Norte	Baja California	Sonora	Chihuahua	Coahuila	Nuevo León	Tamaulipas
PIB sector Primario ¹	88,280	11,195	26,042	22,555	9,853	5,382	13,253
tasa	18.40%	6.40%	17.60%	23.30%	7.40%	8.10%	37.10%
Población ²	19.894	3.155	2.662	3.406	2.748	4.653	3.269
Rural	11%	7.70%	14.00%	15.20%	10.00%	5.30%	12.20%
No nativa	22%	41.20%	15.70%	15.30%	13.20%	20.70%	23.40%
Emigrante	11%	15.40%	12.10%	15.20%	5.70%	9.40%	9.10%
Analfabeta	3%	2.57%	3.04%	3.66%	2.63%	2.20%	3.61%
Primario	7.40%	5.40%	12.10%	10.20%	6.20%	2.80%	7.90%
Desempleo	5.20%	4.90%	5.60%	5.40%	6.30%	4.30%	4.80%
Hogares ³	483,650	50,199	94,175	87,858	60,901	67,920	122,597
tasa	100%	10.40%	19.50%	18.20%	12.60%	14.00%	25.30%
Recursos ³	3,221,840	329,510	533,353	595,797	445,063	415,426	902,691

Notas: 1. El PIB del sector primario está en millones de pesos a precios corrientes; 2. Las cifras están en millones de personas; 3 Hogares beneficiados y recursos gastados por el programa Oportunidades.

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos macroeconómicos del banco de datos, BIE, de INEGI, 2013c

Anexo 3. Programa Oportunidades: componentes y montos de dinero mensual por familia (pesos)¹.

Ejercicio Fiscal	2008	2010	2012
1. Componente Apoyo Alimentario	185	220	225
2. Componente Adultos Mayores	260	305	315
3. Componente Energético	50	60	60
4. Apoyo Infantil Vivir Mejor	n.d ²	120	120
5. Apoyo monetario para Útiles Escolares:			
a) Primaria y Secundaria			
Para adquirir útiles	165	195	200
Para reponer útiles	85	95	100
b) Educación Media Superior			
Único pago	310	365	375
Monto máximo por hogar	2,220.00	2,440.00	2,765.00

Notas: 1. Los montos se actualizan semestralmente, en enero y julio, considerando el incremento acumulado del INPC de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 que publica el BM en el DOF; 2. Significa que para el año citado aún no existía el componente Fuente: cuadro elaborado en base a los datos del Diario Oficial de la Federación (2007, 2009 y 2011) en relación al componente llamado Becas Educativas y sus respectivos montos de apoyos económicos, del programa Oportunidades años: 2008, 2010 y 2012

Anexo 4. Programa Oportunidades: componente Becas Educativas. Monto económico mensual por familia (en pesos)¹.

Años	2008	2010	2012
Primaria			
Niños y Niñas			
Tercero	125	145	150
Cuarto	145	170	175
Quinto	185	220	225
Sexto	250	290	300
Secundaria			
Niños			
Primero	360	425	440
Segundo	385	450	465
Tercero	405	475	490
Niñas			
Primero	385	450	465
Segundo	425	495	515
Tercer	465	545	565
Educación Media Superior			
Hombres			
Primero	610	715	740
Segundo	655	765	795
Tercero	695	810	840
Mujeres			
Primero	700	820	850
Segundo	745	875	905
Tercero	790	925	960

Nota: 1. Los montos se actualizan semestralmente, en enero y julio, considerando el incremento acumulado del INPC de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 que publica el BM en el DOF

Fuente: cuadro elaborado en base a los datos del Diario Oficial de la Federación (2007, 2009 y 2011) en relación al componente llamado Becas Educativas y sus respectivos montos de apoyos económicos, del programa Oportunidades años: 2008, 2010 y 2012.

Anexo 5. Programa Oportunidades: componente “Jóvenes con Oportunidades”.

Grado	Duración de tipo de servicio educativo		
	2 años	3 años	4 años
3 ^o Secundaria	300 puntos	300 puntos	300 puntos
1 ^o Educación media superior	1500 puntos	600 puntos	450 puntos
2 ^o Educación media superior	1200 puntos	900 puntos	450 puntos
3 ^o Educación media superior		1200 puntos	600 puntos
4 ^o Educación media superior			1200 puntos
Total	3000 puntos	3000 puntos	3000 puntos

Fuente: Reglas de Operación del programa Oportunidades, SEDESOL (2003).

Anexo 6. Hogares identificados en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial, año 2008.

Entidades	Total de Hogares ¹	Hogares en Pobreza Alimentaria	Hogares en Pobreza de Capacidades	Hogares en Pobreza Patrimonial
México	27,874,625	4,078,294	5,698,705	11,312,143
Frontera Norte	5,303,166	359,806	569,320	1,494,370
Baja California	805,097	36,512	61,331	182,631
Sonora	702,591	53,541	79,565	191,087
Chihuahua	971,801	69,623	109,468	281,957
Coahuila	710,011	59,188	99,188	251,403
Nuevo León	1,196,621	62,270	95,219	272,268
Tamaulipas	917,045	78,672	124,549	315,024

Nota: 1 Es el total de hogares con el factor expansión de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2008.

Fuente. Cálculos propios en base a los índices de pobreza obtenidos para el país, la frontera y los estados a partir de los datos de ENIGH 2008.

Anexo 7. Hogares identificados en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial, año 2010.

Entidades	Total de Hogares ¹	Hogares en Pobreza Alimentaria	Hogares en Pobreza de Capacidades	Hogares en Pobreza Patrimonial
México	29,556,772	4,358,168	6,284,471	12,862,382
Frontera Norte	5,577,767	499,248	757,932	1,938,936
Baja California	880,956	58,025	86,805	255,660
Sonora	712,701	75,588	118,320	275,774
Chihuahua	1,021,353	134,247	201,417	420,509
Coahuila	734,520	94,360	135,038	295,528
Nuevo León	1,267,989	29,382	52,566	264,420
Tamaulipas	960,248	107,646	163,786	427,045

Nota: 1 Es el total de hogares con el factor expansión de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2010.

Fuente. Cálculos propios en base a los índices de pobreza obtenidos para el país, la frontera y los estados a partir de los datos de la ENIGH 2010.

Anexo 8. Hogares identificados en Pobreza Alimentaria, de Capacidades y Patrimonial, año 2012.

Entidades	Total de Hogares ¹	Hogares en Pobreza Alimentaria	Hogares en Pobreza de Capacidades	Hogares en Pobreza Patrimonial
México	31,559,379	4,916,678	7,188,073	14,173,714
Frontera Norte	6,064,635	464,352	816,479	2,111,488
Baja California	953,526	40,805	79,709	230,048
Sonora	821,949	74,364	124,055	291,126
Chihuahua	1,081,438	101,488	172,989	476,324
Coahuila	825,331	107,866	168,138	410,446
Nuevo León	1,386,126	38,397	101,709	287,736
Tamaulipas	996,265	101,432	169,879	415,808

Nota: 1 Es el total de hogares con el factor expansión de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2012.

Fuente. Cálculos propios en base a los índices de pobreza obtenidos para el país, la frontera y los estados a partir de los datos de la ENIGH 2012.