



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

DIAGNÓSTICO DE PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Diciembre 2015

Abreviaturas y siglas utilizadas en el documento

CNCH: Cruzada Nacional Contra el Hambre

CNP: Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social

CNPDHO: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

CNPSS: Comisión Nacional de Protección Social en Salud

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Diconsa: Diconsa S. A. de C. V.

DGGPB: Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Sedesol

EMS: educación Media Superior

ENIGH: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LBE: Línea de Bienestar Económico

LBM: Línea de Bienestar Mínimo

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

Liconsa: Liconsa S. A. de C. V.

MCS: Módulo de Condiciones Socioeconómicas

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados

PAAZAP: Programa Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria

Pp: Programa presupuestario

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PND: Plan Nacional de Desarrollo

Progresá: Programa para la Educación, Salud y Alimentación

PROSPERA: PROSPERA Programa de Inclusión Social

PSDS: Programa Sectorial de Desarrollo Social

PUB: Padrón Único de Beneficiarios

ROP: Reglas de Operación

Salud: Secretaría de Salud

Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social

SEP: Secretaría de Educación Pública

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SPSS: Servicios de Protección Social en Salud

UR: Unidad Responsable

Glosario

Canasta básica alimentaria: Conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes

Carencia por acceso a la alimentación: Todos los individuos tiene derecho de disfrutar del acceso, físico y económico, a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla. No padecer hambre es el mínimo nivel que debe estar garantizado dentro del derecho a la alimentación. El indicador de acceso a la alimentación se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA).

Capital humano: Conjunto de conocimientos, habilidades, experiencias que poseen las personas involucradas en el proceso productivo.

Complementariedad: Ocurre cuando múltiples agencias o programas de gobierno tienen objetivos similares, participan en actividades o estrategias semejantes.

Desnutrición: Es el resultado del consumo insuficiente de alimentos y de la aparición repetida de enfermedades infecciosas. La desnutrición puede ser crónica, aguda y desnutrición según la edad.

Exclusión social: Proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado.

Grupos vulnerables: Grupos o sectores de la sociedad con mayores posibilidades que otros grupos dentro del Estado de ser sometidos a prácticas discriminatorias, violencia, desastres naturales o ambientales o penuria económica. Cualquier grupo o sector de la sociedad (mujeres, niños, ancianos) más vulnerables en período de conflicto o de crisis.

Información asimétrica: La falta de información suficiente de una de las partes involucradas en una operación de mercado.

Ingreso per cápita: Los ingresos familiares totales divididos entre el número de integrantes del grupo familiar.

Línea de Bienestar.- Línea para cuantificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias), y que es utilizada como referencia en la metodología de focalización por el Programa.

Línea de Bienestar Mínimo Ajustada.- Línea que permite cuantificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada, y que es utilizada como referencia en la metodología de focalización por el Programa y también para la actualización de los montos de los apoyos. Se refiere a la Línea de Bienestar Mínimo definida por CONEVAL ajustada por la Coordinación Nacional.

Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas.- Línea definida por la Coordinación Nacional como el valor monetario en el que un hogar que cuenta con ingresos estimados suficientes para cubrir la canasta alimentaria, tiene condiciones similares en carencias de rezago educativo, acceso a salud y acceso a alimentación que los hogares cuyos ingresos estimados son inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo.

Obesidad: Enfermedad que surge por la ingestión de energía en cantidades mayores a las que se gastan, acumulándose el exceso en forma de grasa. Es un factor de riesgo para otras enfermedades crónicas degenerativas.

Población objetivo: Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población potencial: Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que,

además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada: Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Producto Interno Bruto: Valor monetario a precios de mercado de la producción total de bienes y servicios en un país, descontando los insumos intermedios, dentro de un periodo determinado de tiempo.

Seguridad alimentaria: La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

Sobrepeso: Condición bajo la cual el peso del individuo excede el límite de acuerdo a su talla. Puede deberse a factores como el desarrollo de musculatura, acumulación de líquidos, entre otros.

Presentación

La elaboración de diagnósticos de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) responde a la necesidad de contar con una robusta justificación teórica para su creación y permanencia, y con ello, tener los elementos suficientes para comprender la relevancia y continuidad de las intervenciones de las políticas públicas de desarrollo social; en este caso en particular, se analiza cuál es el estado actual del problema que da origen a la fusión de Prospera Programa de Inclusión Social con el Programa de Apoyo Alimentario.

De esta forma, en el presente diagnóstico se identifica el problema que se busca resolver mediante la fusión de los programas antes mencionados, sus causas y consecuencias.

Cabe mencionarse que este trabajo es producto de la colaboración entre el personal adscrito a la Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación (DGIGAE) de la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, a la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, a la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales y a la Dirección General de Análisis y Prospectiva, todas ellas adscritas a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quienes aportaron dedicación y energía con el fin de contribuir al desarrollo de políticas de atención a la problemática que aquí se presenta.

Introducción

Con el objeto de generar una mejor aplicación de las políticas y acciones de la Administración Pública, y con ello un uso más eficiente de los recursos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) propuso una reingeniería del gasto público con el enfoque de “Presupuesto Base Cero”, tomando como marco de referencia las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Así, considerando que el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) contribuye a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios para garantizar un mínimo fundamental: la alimentación, se piensa que el Programa es un instrumento complementario de política pública, orientado a la población que no puede ser atendida por PROSPERA pero que se encuentra en las mismas condiciones socioeconómicas y de ingreso. Dado lo anterior, se ha propuesto la fusión de estos dos programas con el objeto de contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza y bajos ingresos a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para contribuir al abatimiento de la pobreza en el presente, así como a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

De esta forma, el documento se compone de siete apartados principales. En el primero se presentan los antecedentes del PAL y de PROSPERA; en el segundo apartado se incluye la descripción de la vinculación de la fusión PROSPERA-PAL con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el tercer apartado se identifica la problemática atendida por la fusión de los programas; así como sus causas y sus consecuencias; lo cual se presenta de manera esquemática en un árbol del problema. En el cuarto apartado, se define el objetivo del programa, y de igual forma, éste se presenta de manera esquemática en el árbol del objetivo. En el quinto apartado, se presenta la definición de población potencial y de población objetivo, su cuantificación y se exponen las principales características de dichas poblaciones. En este mismo apartado se presenta la estrategia de atención que corresponde a las particularidades de los grupos de atención del Programa. En el sexto apartado se presentan las principales características del padrón de

beneficiarios. Finalmente, en el séptimo apartado se incluyen consideraciones a tomar en cuenta en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa.

Contenido

Abreviaturas y siglas utilizadas en el documento.....	2
Glosario.....	4
Presentación.....	7
I. Antecedentes	11
I.1 Situación del problema o necesidad de política pública.....	11
I.2. Acciones previas que se han realizado para la atención del problema de la política pública	12
I.3 Conclusiones relevantes de la necesidad de fortalecer las intervenciones del PAL y PROSPERA, a través de un nuevo Pp.....	16
II. Justificación y alineación.....	18
II.1 Justificación de la fusión de los programas	18
II.2 Alineación de “Prospera, Programa de Inclusión Social” (S072) con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	19
III. Identificación y descripción de la problemática	25
III.1 Definición del problema.....	31
III.2 Árbol del problema	31
III.3 Causas del problema	34
III.4 Efectos del problema.....	82
IV. Objetivo del programa.....	84
IV.1 Árbol del objetivo.....	86
V. Cobertura y focalización	88
V.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo	90
V.II Estrategia de atención	97
VI. Padrón de beneficiarios.....	100
VII. Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016...	105
Bibliografía.....	114
Anexo 1. Cuadro Resumen de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario	120

I. Antecedentes

I.1 Situación del problema o necesidad de política pública

Los resultados más recientes de medición multidimensional de la pobreza, presentados por el CONEVAL en la segunda mitad del mes de julio de 2015 y que se estimaron a partir de los resultados del MCS de la ENIGH 2014, exigen dar mayor rapidez y eficacia al abatimiento de las necesidades que enfrenta la población mexicana:

- El porcentaje de población en pobreza subió de 45.5 a 46.2 por ciento, al pasar de 53.3 a 55.3 millones de personas;
- El porcentaje de población en pobreza extrema bajó de 9.8 a 9.5 por ciento, al pasar de 11.5 a 11.4 millones de personas;
- El rezago educativo se redujo de 19.2 a 18.7 por ciento, lo que en términos absolutos significa que pasó de 22.6 a 22.4 millones de personas;
- La carencia por acceso a los servicios de salud bajó de 21.5 a 18.2 por ciento, porcentaje que equivale a una reducción de 25.3 a 21.8 millones de personas;
- La carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de 13.6 a 12.3%, lo que representa una reducción de 15.9 a 14.8 millones de personas;
- La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda se mantuvo sin cambio en 21.2% aunque, dado el aumento poblacional, pasó de 24.9 a 25.4 millones de personas; y,
- La carencia por acceso a la alimentación aumentó ligeramente de 23.3 a 23.4 por ciento, es decir de 27.4 a 28.0 millones de personas.

En este contexto, uno de los retos que se plantean para la política de desarrollo social es diseñar e implementar intervenciones más integrales, aprovechando las complementariedades y sinergias de las ya existentes con el objeto de mejorar su efectividad y la progresividad del gasto.

Para el combate de la pobreza, el Gobierno de la República cuenta con un amplio conjunto de programas sociales que atienden las diferentes causas que la originan, que la perpetúan y/o que le impiden a las personas contar con herramientas para salir de dicha condición. Este conjunto de programas está distribuido en distintas secretarías. Es a partir de la presente Administración que se ha hecho un esfuerzo mayor por conjuntar las acciones de los programas sociales a través de estrategias (por ejemplo, la Cruzada Nacional Contra el Hambre) y/o programas con enfoque transversal (por ejemplo, PROSPERA Programa de Inclusión Social), con el objetivo de ofrecer paquetes de intervención a las personas en situación de pobreza que sean más completos y, con ello, potenciar su efectividad.

Así, en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se operan dos de los programas presupuestarios (Pp) que tienen mayor potencial para lograr un efecto directo sobre la pobreza de corto y de mediano plazo. A continuación, se describe la evolución que ha tenido cada uno de ellos.

I.2. Acciones previas que se han realizado para la atención del problema de la política pública

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

Con el objetivo de proveer de ayuda a familias de bajos ingresos a través de mejoras en su alimentación y nutrición, surge a inicios de 2003 el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), dirigido en ese entonces hacia familias en condiciones de pobreza extrema y marginación, quienes se ven imposibilitados para el desarrollo de capacidades básicas de sus integrantes. Cabe mencionar, que el PAL priorizó su atención a personas en localidades rurales (menos de 2,500 habitantes) de alta y muy alta marginación, restringiendo el criterio de atención a hogares que no fuesen beneficiarios de programas sociales federales enfocados en el ámbito alimentario (alrededor de 800, 000 hogares).

En ese mismo año, el PAL atendía a sus beneficiarios con transferencias alimentarias, principalmente en especie, y secundariamente con dinero, para subsanar su estado de salud y nutricional.

Descrito cronológicamente, el PAL ha sufrido algunas modificaciones desde su conformación en 2003 como una modalidad de atención del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) de la SEDESOL en colaboración con DICONSA, S.A. de C.V. De acuerdo a UIA (2016) entre los nombres por los que ha pasado el programa destacan el “Paquete Alcance” y “Te Nutre”. Asimismo, en 2007, se destaca “Programa de Apoyo Alimentario de Abasto Rural”, en 2008 “Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria”, hasta la fusión de estos dos últimos en 2009 dando origen al ahora vigente “Programa de Apoyo Alimentario”, quedando a partir de 2010 a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ahora Coordinación Nacional de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.

Así, las distintas reglas de operación que han normado al PAL dan cuenta de los cambios que ha sufrido el programa a través del tiempo¹. De acuerdo a las Reglas de Operación (ROP) 2004 del PAL, cuando el programa se encontraba a cargo de DICONSA, los apoyos que se brindaban se podían clasificar en dos rubros: i) Apoyo en especie y ii) Apoyo en efectivo. El primer caso consistió en la dotación mensual de productos alimenticios con un valor equivalente a 150 pesos; en el segundo caso a 150 pesos mensuales, utilizados para la adquisición de productos alimenticios. No obstante, DICONSA también planteaba promover que sus beneficiarios recibieran apoyos complementarios provenientes de otros programas para el desarrollo social, dentro de los que se encontraban: a) apoyo en salud, para la promoción y vigilancia de la salud; b) apoyo para la educación nutricional y para la salud, con capacitaciones en nutrición, higiene y salubridad; y c) apoyo para obras de piso firme y letrinización, con acciones de gestión para que los programas federales y estatales concentrados en el mejoramiento de la vivienda otorgaran apoyos en especie o monetarios a los hogares beneficiarios del Programa que así lo requirieran.

Las siguientes Reglas de Operación del PAL, a cargo de DICONSA, fueron publicadas en el

¹ Para mayor referencia consultar el Anexo 1. Cuadro Resumen de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario.

año 2006, presentando modificaciones en el tema de los apoyos a otorgarse. No obstante que se mantenían las modalidades de apoyo en especie y en efectivo. En el primer caso, la familia beneficiaria recibía bimestralmente, dos paquetes alimentarios por un monto mínimo de 150 pesos; en el segundo caso, la familia beneficiaria recibía bimestralmente un apoyo en efectivo por 300 pesos, para utilizarse de nueva cuenta en la adquisición de alimentos. Cabe mencionarse que en cuanto a los apoyos complementarios, éstos conservaron su esencia. Otro cambio importante consistió en la posibilidad de actualizar anualmente los montos de los apoyos y la corresponsabilidad. Esta última se hizo explícita, la cual se refería específicamente a la asistencia de las personas beneficiarias a cursos de nutrición.

Para 2009, el componente de apoyo alimentario del Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de DICONSA, se fusionó con el Programa Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), creado y operado en 2008 por la SEDESOL, al analizar la similitud en el problema público que ambos buscaban atacar: *“la atención a los problemas de nutrición y alimentación de la población pobre en localidades rurales dispersas de alta y muy alta marginación, que no eran atendidos por los programas alimentarios o sociales”* (Rodríguez et al., 2009).

De acuerdo a las Reglas de Operación de ese año, el Programa de Apoyo Alimentario tenía cuatro modalidades de atención: i) apoyo económico, ii) complementos nutricionales, iii) seguimiento nutricional, y iv) acciones de orientación y promoción social. En el primer caso, se entregaban 490 pesos bimestrales, además de un apoyo adicional de 240 pesos para apoyar la economía familiar ante alzas en los precios internacionales de los alimentos; en el segundo caso se entregaban complementos alimenticios a grupos de riesgo. Cabe señalar que solo los hogares con niños menores a 5 años y con mujeres en periodo de lactancia podían ser acreedores de los apoyos ii y iii; los restantes dos apoyos eran para todos los hogares beneficiarios.

En 2010, surge un cambio en el organismo ejecutor. De ser operado por DICONSA, el programa queda a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Sin embargo, es importante señalar que en las reglas de operación de ese año ya no se contemplaron los apoyos en especie ni la corresponsabilidad, siendo los apoyos otorgados los que a continuación se describen: i) Apoyo monetario directo mensual; ii) Apoyo mensual o bimestral de complementos o leche fortificada, dirigido a reforzar la calidad nutricional de los niños y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; iii) Apoyo monetario mensual Vivir Mejor, como compensación por el alza de los precios internacionales de los alimentos y, para los hogares con niños de 0 a 9 años, iv) Apoyo infantil Vivir Mejor, que era un apoyo económico adicional para las familias para fortalecer el desarrollo de sus hijos.

Para el año 2011, el PAL agregó una modalidad de apoyo: Apoyo Especial para el tránsito al Programa Oportunidades, el cual consistía en una transferencia monetaria para las familias que transitaban del PAL al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), sin dejar de lado las demás modalidades que venía operando. Las Reglas de Operación del PAL 2013, dan cuenta de la creación del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre; de esta forma los beneficiarios del PAL reciben los apoyos de DICONSA y LICONSA, cuando existan las condiciones de accesibilidad, a través del esquema de Apoyos SIN Hambre.

Finalmente, en el año 2014, se creó la Coordinación Nacional PROSPERA, Programa de Inclusión Social—actualmente responsable de la administración y operación del PAL—en sustitución de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Las Reglas de Operación 2015 del PAL contemplan: i) Apoyo alimentario monetario (directo y complementario): directo mensuales, a familias beneficiarias para elevar su estado de nutrición, y complementario, como compensación por el alza de los precios de los alimentos; ii) Apoyo infantil, que es un apoyo monetario para familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años de edad; iii) Apoyo especial para el tránsito a PROSPERA, Programa de Inclusión Social y, iv) Apoyo SEDESOL Sin Hambre, que consiste en una transferencia monetaria adicional y se entregará bajo el esquema PAL-SINHAMBRE.

PROSPERA Programa de Inclusión Social

Mediante el *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social* publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de agosto de 1997 surge Progresá como un programa de transferencias condicionadas en efectivo, cuyo objetivo era contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Lo anterior, al favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de los integrantes de los hogares que atiende. En esta etapa inicial, Progresá se diseñó e implementó en hogares en condición de pobreza extrema del ámbito rural en las entidades del sur y sureste de México.

Para el logro de su objetivo, Progresá dispuso de un conjunto de intervenciones agrupadas en tres componentes:

- *Educación*. Entrega de becas educativas para la educación básica condicionada a la asistencia regular a la escuela.
- *Salud*. (i) Acceso a un paquete de servicios de salud preventiva a todos los integrantes de los hogares beneficiarios, orientación especializada en temas de auto cuidado de la salud (apoyos monetarios fijos); y, (ii) entrega de suplementos alimenticios a las embarazadas, mujeres en lactancia e infantes de 4 a 59 meses de edad.
- *Alimentación*. Entrega de apoyos monetarios para la alimentación de los integrantes de los hogares beneficiarios cuya entrega se condicionó al cumplimiento de las intervenciones del Componente Salud.

En buena medida, a partir de los resultados favorables del programa en sus beneficiarios en el corto plazo (menor morbilidad, mejoramiento en el estado nutricional y mayores años de escolaridad) documentados por la evaluación externa de impacto que se realizó en el periodo de 1997-2000², el programa logra obtener (i) su continuidad y (ii) su expansión a todo el territorio nacional. En este contexto, el 6 de marzo de 2002 se publica en el DOF el *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano*

² Para mayor información, consultar:

http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2000/ifpri_2000_informe_ejecutivo.pdf

desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997. De esta forma, la publicación de este decreto marca el nacimiento del PDHO.

En su etapa como el PDHO, el programa mantuvo sus tres componentes y se expandió al resto de las localidades rurales del país así como a las localidades urbanas. La población atendida pasó de 2.5 millones de familias, en 2002, a 5.9 millones de familias, en 2013. En el PDHO se realizaron diversos ajustes a las intervenciones de cada componente, siendo los más relevantes los siguientes:

- **Educación.** Se incorporan (i) los apoyos (monetarios y en especie) de útiles escolares; (ii) las becas para la Educación Media Superior (EMS); y, (iii) el apoyo monetario "Jóvenes con Oportunidades" que consiste en la entrega al joven de 5 mil pesos una vez que concluye la EMS antes de cumplir 22 años.
- **Salud.** Se cambia el formato de las sesiones de orientación para el auto cuidado de la salud, al pasar de "pláticas" a "talleres"; se hacen ajustes al formato de hierro utilizado en los suplementos alimenticios, para aumentar su efectividad; se cambian los formatos de suplementos alimenticios para infantes y embarazadas y mujeres lactantes; se ajusta el contenido de los suplementos nutricionales en función de las necesidades calóricas y nutrimentales en los ámbitos rural y urbano; se promueve la lactancia materna exclusiva al extender a los 6 meses la edad a la que los infantes pueden recibir los suplementos del programa; y, se implementa a escala nacional la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsiAN).
- **Alimentación.** Se incorporan los apoyos monetarios (i) alimentario complementario (a partir de incrementos en los precios internacionales de alimento en 2008); (ii) energético, y, (iii) infantil, para familias con integrantes menores de 9 años de edad. Todos estos nuevos apoyos estaban asociados al cumplimiento de la corresponsabilidad en salud, de la misma manera que el apoyo monetario alimentario original.

De igual forma, las evaluaciones externas realizadas al PDHO confirman la sostenibilidad en el mediano plazo de los efectos del programa en educación, salud y nutrición, documentados en la evaluación de corto plazo (1997-2000). No obstante, los resultados observados en la movilidad social, ocupación e ingresos de los jóvenes beneficiarios del programa fueron menores a los esperados³. En este contexto es preciso acotar la responsabilidad del programa en el logro de estos resultados finales. La mayor ocupación y generación de ingreso por trabajo de estos jóvenes no sólo depende del desempeño del programa sino fundamentalmente de un contexto económico de crecimiento que las favorezca. Asimismo, de un mayor acceso a los programas sociales que tienen como objetivo incorporar a la actividad productiva a la población, ya sea a través del trabajo asalariado o del trabajo por cuenta propia.

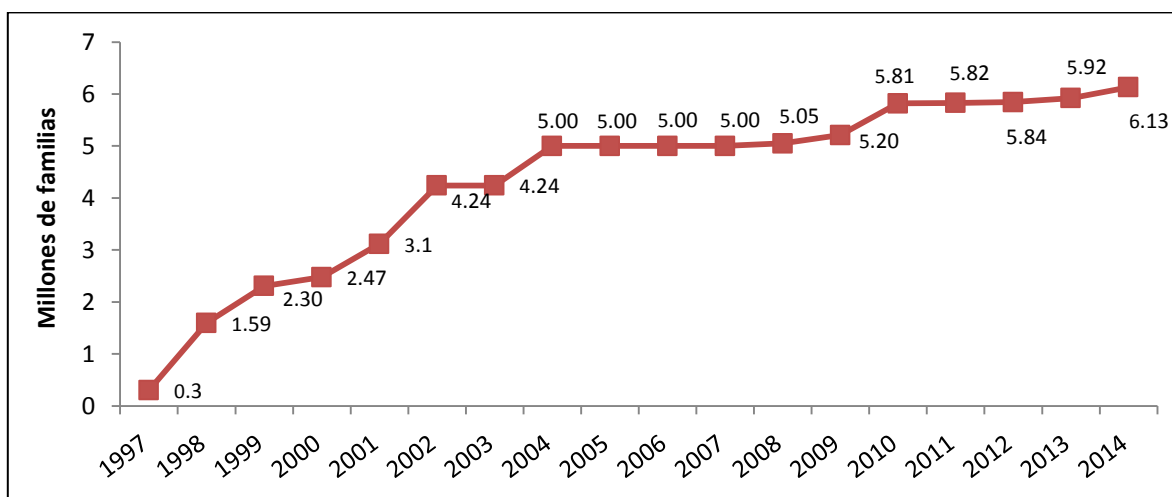
En este contexto, mediante el *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social* publicado en el DOF el 5 de septiembre de 2014 surge PROSPERA como la siguiente etapa en el proceso de maduración de Progresá/PDHO. En PROSPERA se busca materializar la visión del Gobierno de la

³ Ver Rodríguez-Oreggia, Eduardo (2010) *Movilidad Social Intergeneracional de los Jóvenes Beneficiarios de Oportunidades Provenientes de Hogares en Zonas Rurales*. Disponible en: <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs2010.php>

República en donde la política económica trabaja de manera conjunta con la política social. De esta forma, a través de PROSPERA se pretende fortalecer las estrategias transversales de la política económica y social para el combate a la pobreza, así como las bases para la construcción de un sistema de protección social amplio e incluyente. En este nuevo programa social se fortalecen las facultades y los mecanismos de articulación interinstitucional que contribuyen a la incorporación exitosa en la vida productiva y el mejoramiento del bienestar económico de la población en pobreza y con bajos ingresos.

En la Gráfica 1 se muestra la evolución de la cobertura del programa desde 1997 a la fecha.

Gráfica 1. Cobertura de PROSPERA 1997 - 2014.



Fuente: Elaborado por la CNP con información derivada del padrón de familias activo del programa (2015).

I.3 Conclusiones relevantes de la necesidad de fortalecer las intervenciones del PAL y PROSPERA, a través de un nuevo Pp

Entre las conclusiones más relevantes de la fusión del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y PROSPERA, Programa de Inclusión Social se tiene:

1. La integración de ambos programas, contribuirá a lograr **una mayor eficiencia en la operación del Programa**, dado que la experiencia y la infraestructura operativa de PROSPERA, ya que cuenta con al menos 17 años de operación, lo cual garantiza una sistematización en la mayor parte de los procesos a lo largo de todo el país.
2. **La fusión logrará una mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos asignados.** Esta fusión se traduce además en la generación de ahorros en la

operación al no existir ninguna diferencia en los procesos y procedimientos necesarios para brindar atención a las familias que se incorporan a PROSPERA.

3. Con la fusión, **el diseño de PROSPERA, no sufrirá cambios relevantes**. Debido a que la población potencial del PAL es un subconjunto de la población potencial de PROSPERA, el diseño general del Programa seguirá operando como tal, dado que las familias del PAL serán incorporadas a PROSPERA bajo un esquema de Apoyo Alimentario sin Corresponsabilidades. Lo anterior quiere decir que las familias no deberán cumplir con las corresponsabilidades de educación y salud, porque no recibirán esos apoyos.
4. **La fusión permitirá la atención efectiva de la población que presente pobreza con alta y muy alta marginación**. Gracias al nuevo esquema de Apoyo Alimentario sin Corresponsabilidad, se podrá atender a la población con mayores niveles de pobreza y marginación, sin que sea relevante para su integración al apoyo que no cuente con servicios de salud y educación; todo lo anterior, de acuerdo al presupuesto asignado al Programa.
5. La población del PAL que se incorporará a PROSPERA bajo el esquema del Apoyo Alimentario sin Corresponsabilidad, **recibirá los apoyos que ofrece el Componente de Vinculación**. Esto implica que además de las transferencias monetarias que significa el Componente de Apoyo Alimentario, las familias accederán a las cuatro líneas de acción que integran el Componente de Vinculación: (i) inclusión financiera, (ii) inclusión laboral, (iii) inclusión productiva e (iv) inclusión social. Este paquete integral de intervenciones inter sectoriales buscan, por un lado, desarrollar las capacidades básicas de las personas, y por el otro, incidir en mejorar sus condiciones de vida a partir de ofrecer mayores oportunidades de desarrollo social a través del acceso a programas sociales que complementan el logro del objetivo de PROSPERA.
6. **Se facilitará el tránsito de las familias del Apoyo Alimentario sin Corresponsabilidades al paquete integral que ofrece PROSPERA y viceversa**. Será mucho más fácil el tránsito de las familias que demográficamente cumplan con las características necesarias para recibir el paquete integral que ofrece PROSPERA con sus cuatro componentes: Educación, Salud, Alimentación y Vinculación, de acuerdo al presupuesto del programa y a los espacios que existan dentro de la infraestructura de los servicios de salud y educación. De igual forma, cuando las familias de PROSPERA cambien su composición demográfica y necesidades, podrán transitar al esquema del Componente Alimentario sin Corresponsabilidad, en vez de perder los apoyos del programa.

7. Finalmente, es importante **subrayar la confiabilidad y transparencia del padrón de PROSPERA**, que a lo largo de varios años ha caracterizado a esta intervención. Se aprovechará la robusta metodología de selección de las familias beneficiarias, desarrollada y perfeccionada con la asesoría de diferentes entidades internacionales expertos en la materia; también los esquemas de transparencia que se han incorporado a la intervención.

II. Justificación y alineación

II.1 Justificación de la fusión de los programas

La fusión del Pp S-0118 PAL en el Pp S-072 PROSPERA cuenta con las siguientes ventajas para su implementación:

1. El problema que atiende el PAL es un sub conjunto del problema que atiende PROSPERA.
2. Los objetivos de ambos programas están alineados y claramente se complementan.
3. Las características de la población elegible para ambos programas son idénticas.

En este contexto, la fusión del PAL con PROSPERA contribuye al logro de los elementos del PND 2013 - 2018 y de los programas que se derivan de éste a partir de lo siguiente:

- **Mayor eficacia en el logro de los objetivos del programa.** En el marco del PSDS 2013 - 2018, PROSPERA y PAL están alineados al mismo objetivo (1) y estrategia (1.1) así como a la línea de acción *1.1.1 Proporcionar apoyos monetarios a las personas en condición de pobreza que compensen su ingreso y les permita mejorar su acceso a la alimentación*. Adicionalmente PROSPERA contribuye con las líneas de acción 1.1.2 y 1.1.3, con la fusión del PAL con PROSPERA, las familias que se incorporen a PROSPERA como resultado de dicha fusión, serán elegibles para recibir las intervenciones del programa que contribuyen al logro de dichas líneas de acción.⁴ Además, las familias provenientes del PAL también se verán beneficiadas de las acciones de vinculación interinstitucional que PROSPERA lleva a cabo para lograr la inclusión productiva, laboral, financiera y social de sus integrantes. Con ello, se ofrece a una mayor

⁴ La condición para que la elegibilidad se traduzca en la entrega efectiva de los apoyos del Componente Educación y del Componente Salud está sujeto a la disposición de los recursos fiscales en el Ramo 11 Educación y el Ramo 12 Salud, respectivamente.

población el paquete integral de intervenciones inter sectoriales que buscan, por un lado, desarrollar las capacidades básicas de las personas, y por el otro, incidir en mejorar sus condiciones de vida a partir de ofrecer mayores oportunidades de desarrollo social a través del acceso a programas sociales que complementan el logro del objetivo de PROSPERA.

- **Mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos asignados.** A partir de 2010 cuando la CNP asumió la responsabilidad de operar el PAL junto con PROSPERA, aquellos procesos y procedimientos del PAL similares a los de PROSPERA se homologaron.⁵ Con la fusión del PAL con PROSPERA se generan ahorros en la operación y se reducen las necesidades de personal en la CNP y sus oficinas estatales al no existir ninguna diferencia en los procesos y procedimientos necesarios para brindar atención a las familias que se incorporan a PROSPERA como resultado de dicha fusión. Cabe destacar que si bien no se tenía recertificación en el PAL, sí se tendrá con Prospera, lo cual mejora la focalización y la transparencia en el uso de recursos.

II.2 Alineación de “Prospera, Programa de Inclusión Social” (S072) con el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Para asegurar la correspondencia entre los objetivos del programa y la planeación nacional y sectorial, en el presente apartado se analizará la alineación de “Prospera, Programa de Inclusión Social” (Programa) con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Programa Sectorial), el Programa Sectorial de Educación, el Programa Sectorial de Salud y el Programa para Democratizar la Productividad.

II.2.1 Objetivos de “Prospera, Programa de Inclusión Social”

El **objetivo general** del Programa es “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que **potencien las capacidades** de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus **capacidades** en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del **bienestar**”.

⁵ Cabe señalar que el número de procesos del PAL es menor que el de PROSPERA. Por ejemplo, en el PAL no se lleva a cabo la recertificación de los hogares, que es el proceso de PROSPERA que determina la permanencia en el programa de las familias beneficiarias.

Su **objetivo específico** es “Ampliar las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación, y el acceso a otras dimensiones del bienestar de las familia beneficiarias del Programa”.

II.2.2 Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Figura 1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tiene como Objetivo General “llevar a México a su máximo potencial”, para lo cual establece cinco Metas Nacionales. El diseño de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, está estrechamente vinculado con la **Meta Nacional II, denominada México Incluyente**:

Un **México Incluyente** para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Este programa está alineado específicamente al Objetivo 2.1. y a la Estrategia 2.1.2:

Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

Estrategia 2.1.2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

II.2. 3 Alineación con las Estrategias Transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En el contexto de **los enfoques transversales del PND**, PROPSERA, Programa de Inclusión Social contribuye a **Democratizar la Productividad**, al coadyuvar a la articulación institucional y a la vinculación entre su población beneficiaria y la oferta productiva y laboral. En este sentido, es posible observar una alineación con la **Estrategia para Democratizar la Productividad**, la cual implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar el máximo potencial de la productividad a amplios sectores de la vida nacional. La alineación es la siguiente:

Estrategia Transversal: Democratizar la Productividad.

Línea de acción. Reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados, a través de políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales.

Derivado de dicha Estrategia, el Programa se alinea con el Objetivo 2 del **Programa para Democratizar la Productividad**, como se observa a continuación:

Programa Transversal: Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.

Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país.

Estrategia 2.1. Incrementar las inversiones en el capital humano de la población.

De igual manera, es posible observar una alineación del Programa con la **Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno** de la Meta Nacional México Incluyente, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la que se destaca como imperativo contar con un gobierno eficiente, que tenga mecanismos de evaluación para mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. La alineación es la siguiente:

Estrategia Transversal: Gobierno Cercano y Moderno

Línea de acción. Desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional.

El Programa se alinea además con el Objetivo 2 del Programa para un **Gobierno Cercano y Moderno** como se observa a continuación:

Programa Transversal: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.

Objetivo 2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.

PROSPERA, Programa de Inclusión Social presenta además, una alineación con **la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género** de la Meta Nacional, México Incluyente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establece que la presente administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre hombres y mujeres. La alineación es la siguiente:

Estrategia Transversal: Perspectiva de Género.

Líneas de acción.

- Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico.
- Evaluar los esquemas de atención de los programas sociales para determinar los mecanismos más efectivos que reduzcan las brechas de género, logrando una política social equitativa entre mujeres y hombres.

Derivado de dicha Estrategia el Programa se alinea con el Objetivo 4 del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres como se observa a continuación:

Programa Transversal: Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres

Objetivo 4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.

II.2.4 Alineación con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018

La Secretaría de Desarrollo Social, a través de las políticas, programas y acciones que implementa, busca generar condiciones que permitan la garantía progresiva de los derechos sociales y revertir la desigualdad existente en el país. Para lograrlo, en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 se ha propuesto alcanzar, entre otros, el objetivo de “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”.

El Programa, como su objetivo general lo indica, está alineado al objetivo 1 del Programa Sectorial y a participa en su Estrategia 1.1:

Objetivo 1. Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

Estrategia 1.1 Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza.

II.2. 5 Alineación con otros documentos de planeación de los sectores de Educación y Salud

Adicionalmente y derivado de su naturaleza intersectorial PROSPERA, Programa de Inclusión Social se alinea con los documentos de planeación nacional del sector Salud y de Educación.

En lo que respecta al **Programa Sectorial de Educación 2013-2018**, el programa se alinea con:

Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

Estrategia 3.6. Promover la eliminación de las barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.

En lo relativo al **Programa Sectorial de Salud 2013-2018**, el programa se alinea con:

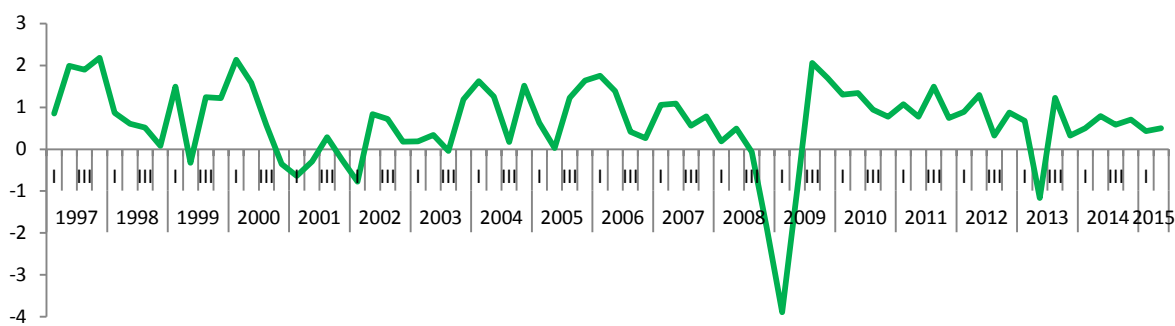
Objetivo 2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.

Estrategia 2.1. Avanzar en el acceso efectivo a servicios de salud de la población mexicana, independientemente de su condición social o laboral.

III. Identificación y descripción de la problemática

Desde 1997, año de creación del ahora PROSPERA, el desempeño económico general del país no ha sido el esperado. A partir de ese año se ha observado un comportamiento irregular del Producto Interno Bruto (PIB), con caídas pronunciadas y reiteradas, y procesos de recuperación insuficientes, que se reflejan en un lento proceso de recobro del empleo a partir de la última caída importante del PIB en 2009 (ver gráficas 2 y 3), y que han impedido elevar las condiciones de vida de la población y reducir en forma sostenida los niveles de pobreza medida por ingresos (ver gráfica 4).

Gráfica 2. Variación porcentual del PIB, 1997 - 2015.

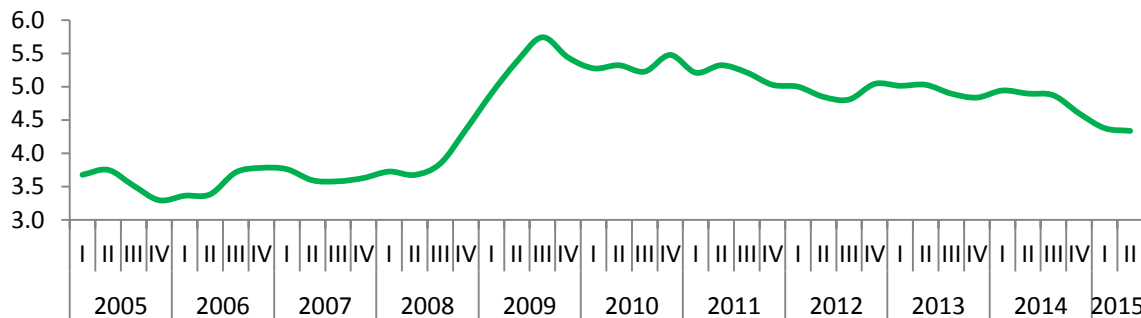


Fuente: CONEVAL con información de INEGI.

La evidencia sugiere que entre las causas del bajo crecimiento de la economía está la baja productividad de los factores: en los últimos 30 años la productividad total de los factores en México ha disminuido a una tasa promedio anual de 0.7 por ciento⁶. Lo anterior asociado a (i) un uso y asignación ineficiente de los factores de producción, a causa de la informalidad del trabajo o el desaprovechamiento de una estructura demográfica favorable para una mayor producción, y la falta de financiamiento a las actividades productivas o la falta de acceso a éste por parte de las unidades de producción más pequeñas; (ii) una limitada acumulación de capital humano y de habilidades para el trabajo que permitan desarrollar y/o adoptar nuevos conocimientos y tecnologías; (iii) concentración de la exclusión social en ciertas regiones y brechas de productividad entre sectores de la economía, y, (iv) la ausencia de un ambiente favorable para los negocios y la inversión.

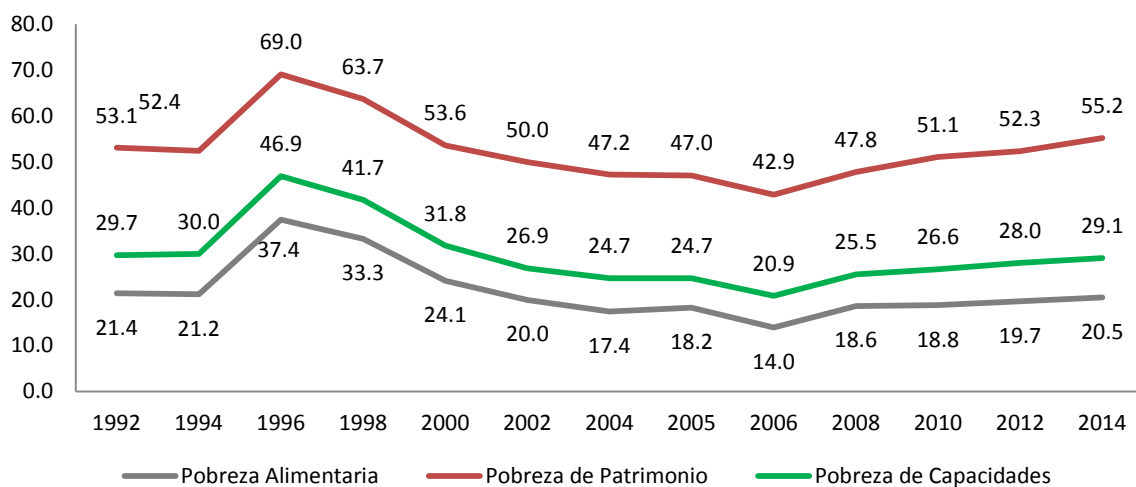
⁶ Gobierno de la República (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*.

Gráfica 3. Variación de la tasa de desocupación trimestral, 2005 - 2014.



Fuente: INEGI.

Gráfica 4. Pobreza por ingresos 1992 - 2014, porcentaje del total de personas.



Fuente: CONEVAL con información de INEGI.

Como se señaló anteriormente, existe una oferta amplia de programas y acciones de desarrollo social que cuentan con potencial para incidir en el abatimiento de la pobreza. Sin embargo, dicha oferta requiere de un concepto de integralidad y articulación entre las acciones de cada programa que permita fortalecer las complementariedades y sinergias entre éstos. Además, en esta oferta institucional de programas sociales existe⁷:

- Una gran heterogeneidad en términos del monto del presupuesto que se les asigna en cada ejercicio fiscal, el tamaño y la distribución geográfica de su población atendida, así como el derecho social que buscan garantizar. Estas

⁷ CONEVAL (2012) *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*.

características dificultan la planeación de intervenciones conjuntas e integrales sostenibles en el tiempo.

- Un ejercicio del gasto público altamente progresivo en los programas alimentarios (principalmente, vía PROSPERA y PAL), un gasto en salud neutral, y un gasto en programas de fomento productivo y bienestar económico altamente regresivo.
- Una cobertura insuficiente y una marcada desigualdad en el acceso a la educación media superior y la educación superior. Esto último a partir de elevados costos directos e indirectos a los que se enfrenta la población de bajos ingresos para estudiar en estos niveles educativos.

Las implicaciones en política pública del enfoque de capacidades, enfoque en el que se ha erigido PROSPERA, enfatizan que existen consideraciones adicionales que deben tomarse en cuenta para delinear la política orientada al bienestar social y al abatimiento de la pobreza. De acuerdo con este enfoque, la consideración central que debería existir en una política social es la igualación de capacidades; es decir, enfocar la política en las libertades de los individuos para lograr resultados. Además, se hace énfasis en la valoración que hacen los individuos para definir sus prioridades de desarrollo; esto significa que son precisamente los individuos quienes definen los fines y orientan sus prioridades al respecto. Esto se basa en el reconocimiento de los seres humanos como agentes que procuran su bienestar, pues como lo menciona Sen (1996), los individuos son capaces de formar su propio destino y ayudarse entre sí, si cuentan con oportunidades sociales adecuadas.

De esta manera, la intervención de los gobiernos dirigida a la mejora del desarrollo humano, debe contemplar la participación activa de la población, que en sí misma busca su desarrollo.

En acuerdo con esta idea, el Informe del Banco Mundial del año 2000 coincide en que la no participación de la comunidad en el planteamiento e implementación de las políticas aunada a la no exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes obtiene como producto la pobreza y propicia la inequitativa provisión de activos.

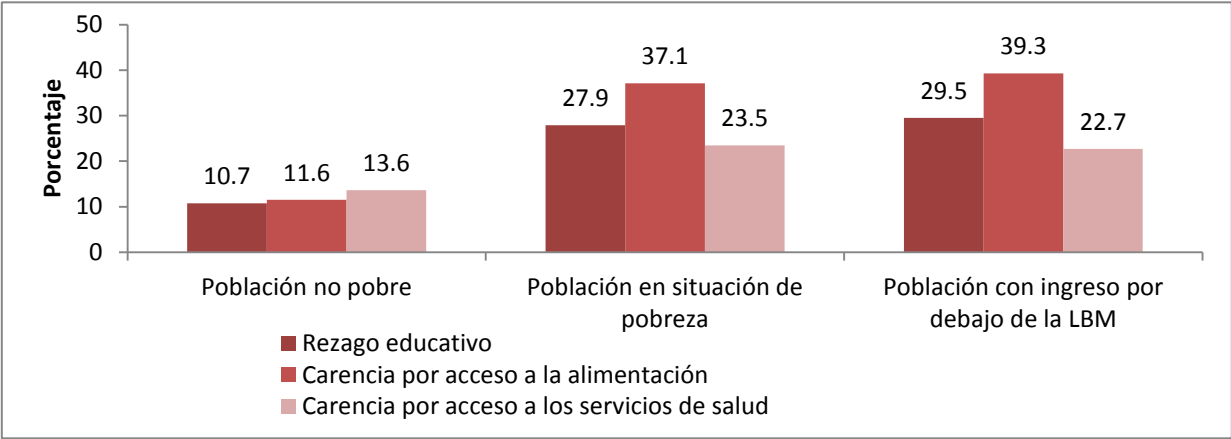
Un resultado importante al que se puede llegar con la igualación de capacidades es la mejora en el ingreso de las personas en pobreza. Los ingresos de estas personas presentan alta vulnerabilidad a cambios macroeconómicos, pues son menos propensos a ahorrar o a acumular activos que ayuden a mitigar estos cambios, sumado a que su notable mayor aversión al riesgo⁸ reduce su disposición a participar en actividades económicas altamente rentables.

⁸ Por ejemplo, un estudio realizado en Vietnam encontró que las personas que habitan en comunidades pobres tienen mayor aversión al riesgo. Es decir, las personas que habitan en comunidades ricas no solo presentan menor aversión al riesgo sino que también son más pacientes (prefieren invertir en la educación de sus hijos en lugar de incorporarlos tempranamente al mercado laboral) (Tanaka et al., 2010).

En cuanto al enfoque de oportunidades y sus implicaciones en política pública, la prioridad se concentra en la posesión de los activos humanos, físicos y naturales, los cuales son las razones de fondo para que un individuo, familia o grupo viva en la pobreza o escape de ella, toda vez que, en conjunto con el mercado, facilitan la generación de ingresos que se traduce en una mejor calidad de vida. El Banco Mundial identifica la necesidad de un gobierno que provea de activos como educación, salud e infraestructura a su población como medios para la generación de oportunidades; sin embargo, se merma el alcance de cada uno de estos si la población no tiene acceso a la alimentación.

Cabe mencionar que en el país, de acuerdo a la más reciente medición de pobreza, persisten retos importantes asociados al rezago educativo, a la carencia por acceso a los servicios de salud y de manera destacada a la carencia por acceso a la alimentación (ver gráfica 5).

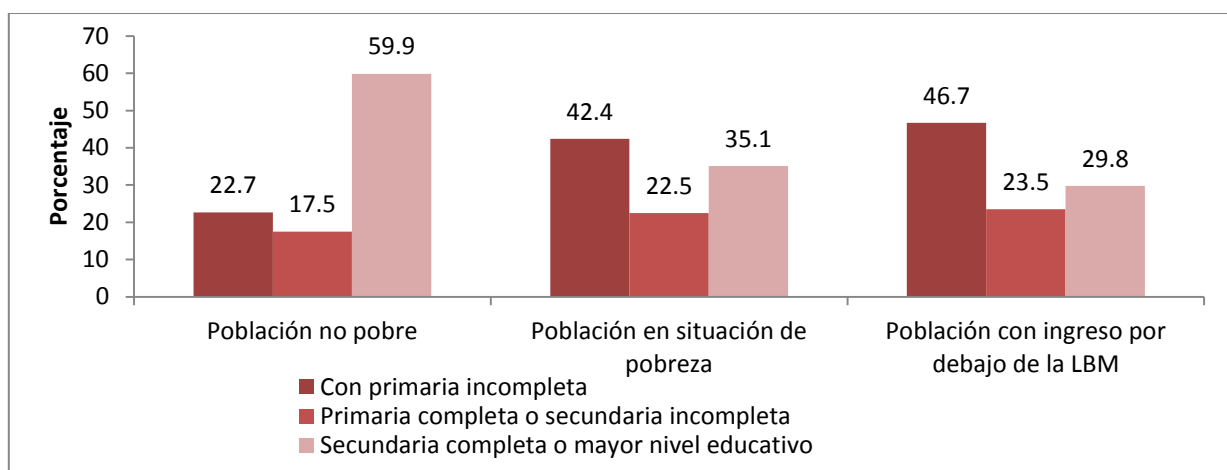
Gráfica 5. Rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud y carencia por acceso a la alimentación según condición de pobreza y bienestar económico, 2014.



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

En términos del nivel educativo alrededor del cuarenta por ciento de la población en situación de pobreza o con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo no cuenta siquiera con primaria completa, porcentaje que prácticamente es el doble de lo registrado para la población que no se encuentra en situación de pobreza (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Nivel educativo según condición de pobreza y bienestar económico, 2014.

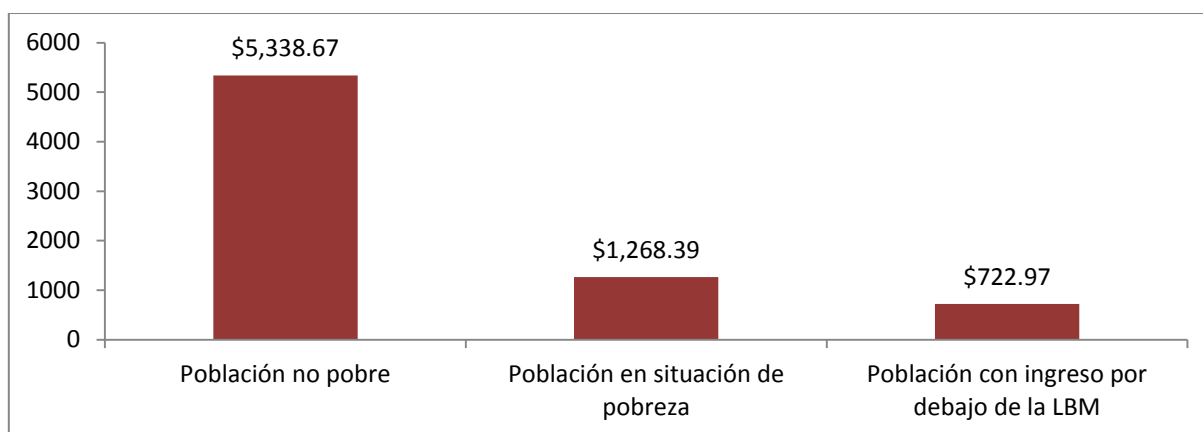


Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

En relación a los ingresos que perciben las personas, no obstante que la identificación de población en situación de pobreza considera este componente, existe una diferencia sustancial en el ingreso⁹ promedio que percibe la población en situación de pobreza y con ingresos por debajo de la LBM con respecto a la población que no se encuentra en dichas circunstancias. La población no pobre percibe alrededor de cuatro veces el ingreso promedio percibido por la población en situación de pobreza y casi siete veces el ingreso promedio percibido por la población con ingresos por debajo de la LBM (ver gráfica 7).

⁹ Ingreso corriente total per cápita (ICTPC).

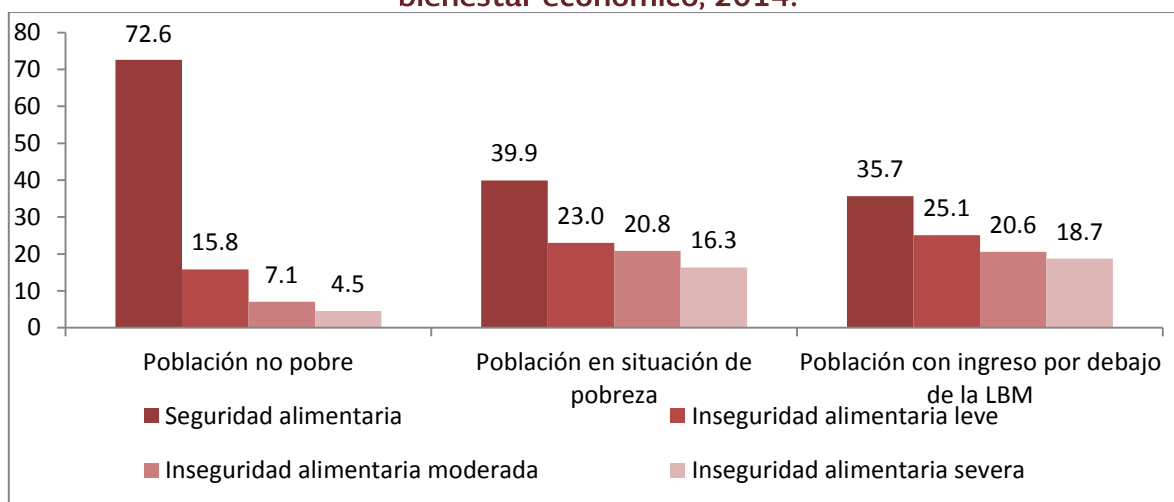
Gráfica 7. Ingreso promedio según condición de pobreza y bienestar económico, 2014.



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

Finalmente, en términos del acceso a la alimentación, mientras que en la población que no se encuentra en situación de pobreza alrededor del setenta por ciento presenta seguridad alimentaria, en el caso de la población que sí se encuentra en dicha situación o que presenta ingresos por debajo de la LBM el porcentaje es menor al cuarenta por ciento. Aún más, el porcentaje de población en situación de pobreza o con ingresos por debajo de la LBM con inseguridad alimentaria severa es casi cuatro veces el porcentaje registrado para población no pobre. Es de destacar que dicho grado de inseguridad se asocia a una alta probabilidad de haber padecido experiencias de hambre.

Gráfica 8. Grado de inseguridad alimentaria según condición de pobreza y bienestar económico, 2014.



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

III.1 Definición del problema

Considerando lo antes expuesto, el problema que se busca abatir con PROSPERA se centra en las limitadas capacidades en alimentación, salud y educación, así como para acceder a otras oportunidades de desarrollo social que enfrentan, por un lado, los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo. Por otro lado, los hogares con integrantes en pobreza con potencial para inversión en capital humano, lo cual los sitúa en condiciones de franca desventaja frente al resto de la población para lograr su incorporación efectiva a la prosperidad y el desarrollo integral de sus miembros.

III.2 Árbol del problema

La problemática arriba mencionada se identifica de manera esquemática en el árbol del problema (ver Figura 2) y se alinea al objetivo 1.1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social: “*Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza*”. Dicha problemática se presenta como consecuencia de los siguientes factores: 1) rezago educativo y aprendizaje deficiente, 2) precario estado de salud, 3) carencia alimentaria y 4) exclusión social productiva y financiera. Cada una de estas causas se ve a su vez propiciada por una serie de aspectos que interactúan entre sí, los cuales se expondrán a continuación.

Una educación deficiente es provocada por aspectos propios y ajenos a las personas que la reciben, entre las referidas específicamente al ser humano están: el elevado abandono escolar que puede deberse, entre otras causas, a una inserción laboral temprana por la falta de ingresos familiares para subsistir; y los factores individuales, culturales y económicos inhibidores de la asistencia escolar. En cuanto a las causas ajenas se presenta la mala calidad de la educación o la falta de acceso físico a la oferta educativa.

Con respecto a la capacidad de salud, la literatura también la concibe como producto de aspectos externos y natos de la población que presenta deficiencias en esta capacidad. De parte de los provenientes del medio exterior destacan principalmente tres: acceso limitado a la oferta de servicios de salud, la baja calidad de ellos caso de disponer de ellos, niveles altos de incidencia de prácticas de riesgo para la salud, y la insuficiencia de ingresos o de políticas públicas que propicien condiciones de vivienda y servicios básicos adecuados para toda la población. Dentro de los propios de las personas son más de carácter cultural como los malos hábitos y prácticas de salud que podrían finalizar, en conjunto con más aspectos, en altos índices de malnutrición (desnutrición y sobre peso).

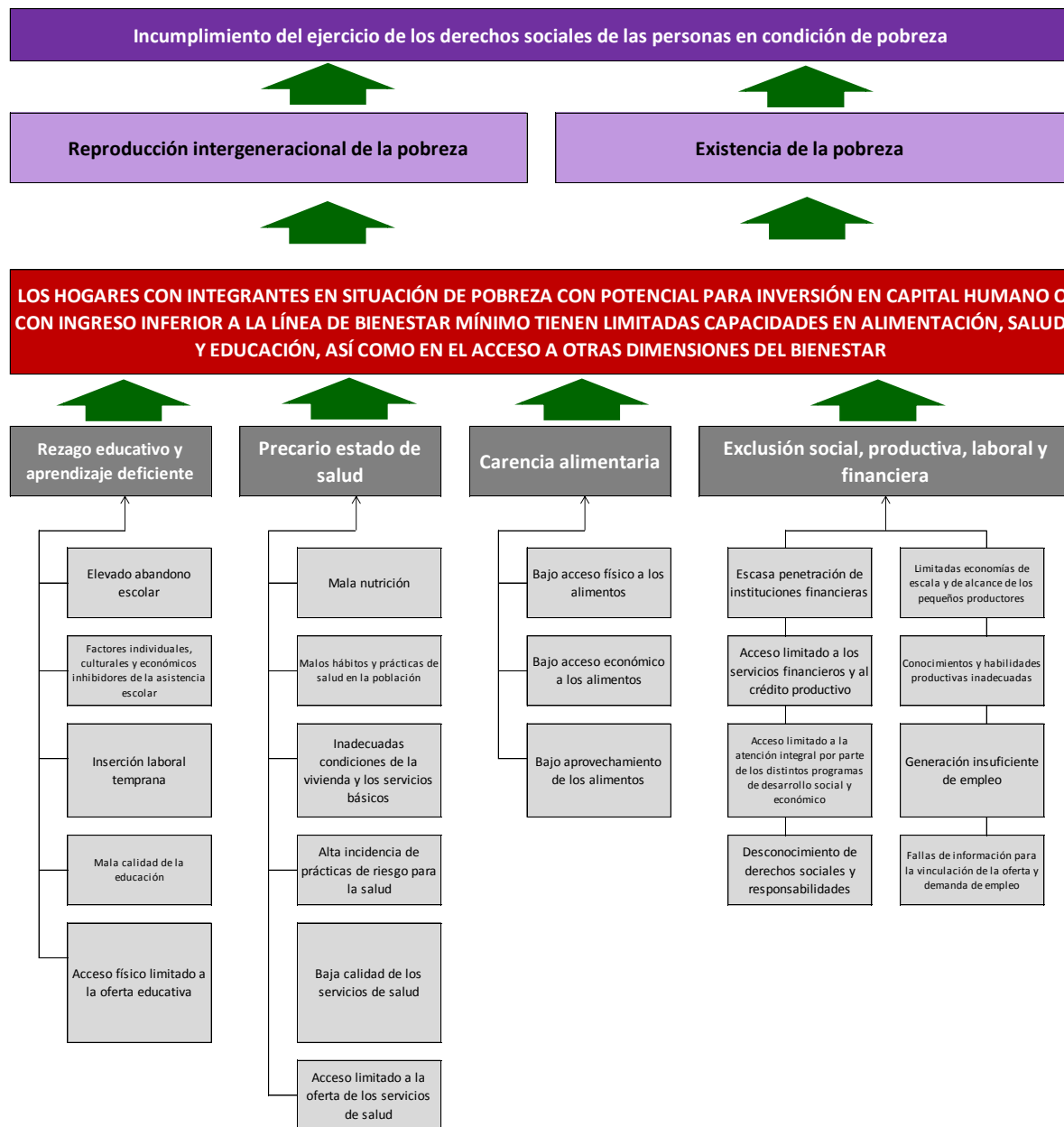
En lo referente a la carencia alimentaria, ésta se propicia por un bajo acceso físico y económico a los alimentos, y, en caso de disponer de ellos, un bajo aprovechamiento de los mismos.

Por último, una causa no tan ligada a lo que se denomina como capacidades sino más bien a la generación de ingresos suficientes, componente también de la problemática antes mencionada, es la exclusión social, productiva, laboral y financiera. Esta sigue una cadena causal que se origina a partir de dos aspectos: el desconocimiento de derechos sociales y responsabilidades, por un lado, y la falta de información para la vinculación de la oferta y demanda, por el otro. El que la población no tenga certeza de los derechos sociales que posee así como de sus responsabilidades, propicia que tenga un limitado acceso a la atención integral por parte de los distintos programas de desarrollo tanto social como económico, esto a su vez impide la generación de ingresos mínimos que la hagan partícipe de los servicios financieros disponibles tales como créditos productivos para multiplicar sus ingresos vía instituciones financieras dedicadas a la provisión de los mismos. Asimismo, las distorsiones del mercado laboral, como la información asimétrica, hace que el desempleo incremente debido a la insuficiente oferta de empleos que satisfaga la demanda existente de ellos, provocadas además por la falta de compatibilidad entre las capacidades que demanda el mercado laboral con la que ofrecen los individuos en pobreza que carece de conocimientos y habilidades productivas que podrían ayudarle a salir de la situación en la que se encuentra, desfavoreciendo la generación de economías de escala y de alcance de los pequeños productores.

El hecho que los hogares con ingresos insuficientes para acceder a una alimentación adecuada, servicios de salud suficientes y de calidad, y a una buena educación, provoca que estos hogares entren en lo que se conoce en la literatura como el ciclo intergeneracional de la pobreza, que se carece por estar en condición de pobreza, es decir, poseer ingresos por debajo de la línea de bienestar y poseer además tres de las seis carencias sociales.

Es así que todo lo descrito anteriormente en conjunto hace que las personas clasificadas como población potencial de la fusión PROSPERA-PAL no ejerzan plenamente sus derechos sociales.

Figura 2. Árbol del Problema¹⁰



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ De manera específica, los integrantes en situación de pobreza a los que alude la problemática identificada se acotan a los que se identifica con carencias por acceso a la alimentación, carencia por acceso a los servicios de salud o rezago educativo.

III.3 Causas del problema

Rezago educativo y aprendizaje deficiente

El rezago educativo es uno de los indicadores asociados a los derechos para el desarrollo social mencionados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, en específico el asociado al derecho a la educación. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) hace un acercamiento a la medición de este indicador siguiendo la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), por lo que se considera que una persona tiene carencia por rezago educativo cuando aquella:

- i) tiene entre 3 y 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal;
- ii) tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa);
- iii) tiene 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Considerando lo anterior, los datos más recientes publicados por el CONEVAL mostraron que:

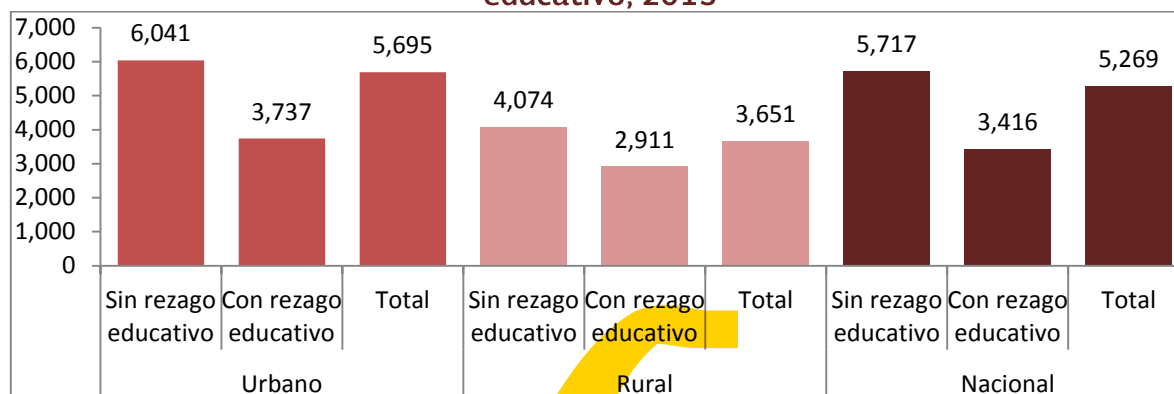
- El porcentaje de personas con esta carencia ha disminuido en el periodo comprendido entre 2010 y 2014, pues pasó de 20.7 por ciento en el primer año a 18.7 por ciento en el segundo, lo que equivale a una reducción de 1.3 millones de personas.
- Así, en 2014, 22.4 millones de personas presentaron dicha carencia.
- De manera más reciente, el componente de la carencia cuyo porcentaje disminuyó en mayor medida entre 2012 y 2014 fue el correspondiente a la población de 16 años o más nacida a partir de 1982, lo cual es un reflejo de las políticas implementadas para garantizar la permanencia en la escuela de las generaciones más jóvenes.
- En 2014, 17.7 por ciento de la población nacida a partir de 1982 no contaba con secundaria completa (5.8 millones de personas), mientras que el 27.2 por ciento nacidas antes de ese mismo año no contaban ni con educación primaria (14.1 millones de personas).

De esta forma, pese a que este indicador ha tenido un comportamiento favorable, el rezago educativo sigue siendo un problema susceptible de atención.

Con regularidad la educación juega un papel importante en la inserción laboral pues se reconoce que a mayor nivel educativo se reduce el riesgo de desempleo y con ello se incrementa la probabilidad de asegurar un ingreso sostenible en el tiempo. Con

información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), se observa el impacto que tiene en los ingresos la acreditación de la escolaridad obligatoria, independientemente del ámbito de residencia. Tanto en el caso urbano como en el rural, el ingreso laboral promedio se incrementa considerablemente cuando la población no presenta rezagos en su educación (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Ingreso laboral mensual por trabajador ocupado con y sin rezago educativo, 2015



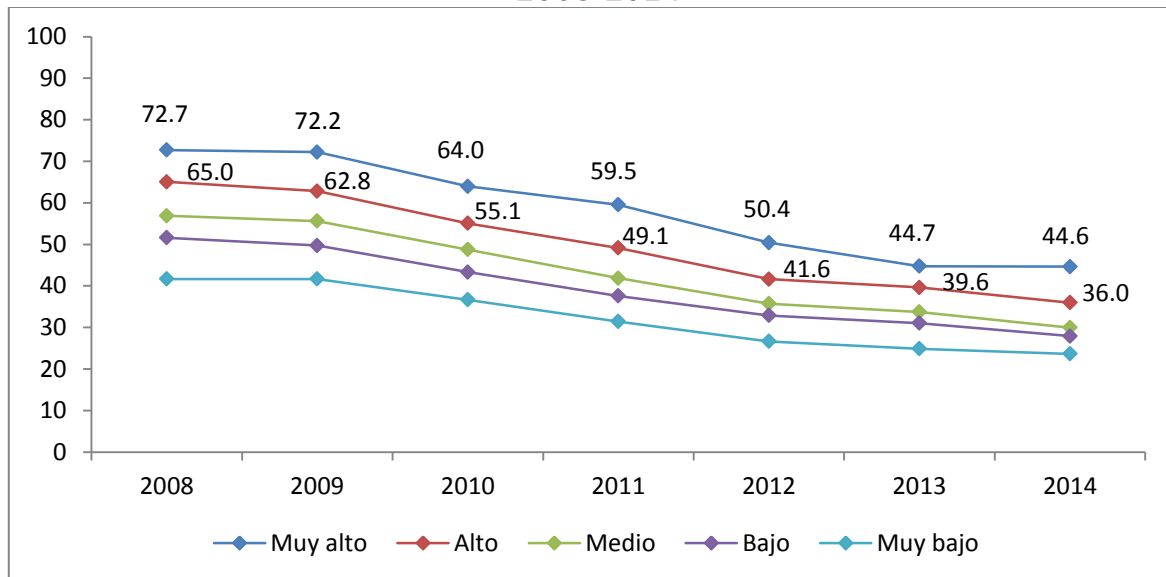
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE II-2015 Pesos corrientes 2º Trimestre de 2015.

No obstante, si bien el rezago educativo visto como carencia en la medición multidimensional de la pobreza, se orienta a medir el incumplimiento de los niveles de educación obligatoria en el país, la sola acreditación de un nivel educativo no garantiza un buen aprendizaje que pueda servir de herramienta a la población para obtener mejores fuentes de ingreso de manera permanente. Una buena educación garantiza un capital humano capacitado dispuesto a ofrecer habilidades que beneficiarán sus procesos de producción y, en consecuencia, a la economía del país.

Los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) 2014, muestran porcentajes altos asociados a un nivel de dominio insuficiente¹¹ de asignaturas como matemáticas o comprensión lectora de la población estudiantil de educación media superior. Lo que llama la atención es, además, como dichos porcentajes aumentan cuando el grado de marginación de la ubicación en donde se localizan los centros escolares es más alto. Así, a mayor grado de marginación, mayor es el porcentaje registrado de alumnos en educación media superior con nivel de dominio considerado insuficiente (ver gráficas 10 y 11).

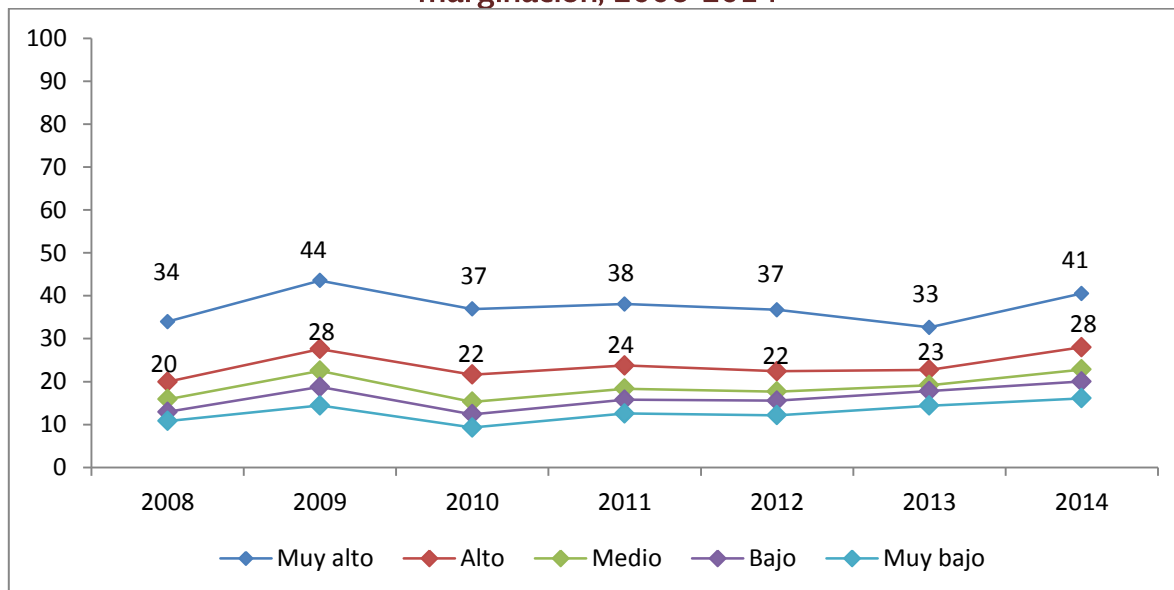
¹¹ Se considera que el dominio de la asignatura es insuficiente cuando la persona estudiante necesita adquirir conocimientos y desarrollar habilidades de la asignatura evaluada.

Gráfica 10. Porcentaje de alumnos de educación media superior (último grado) con nivel de dominio insuficiente en matemáticas según grado de marginación, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con información de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.

Gráfica 11. Porcentaje de alumnos en educación media superior (último grado) con nivel de dominio insuficiente en comprensión lectora según grado de marginación, 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con información de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.

Considerando indicadores como cobertura, porcentaje de reprobación, de deserción y de eficiencia terminal también se valora la calidad educativa, siguiendo la visión de la UNESCO en términos del alcance y efectividad de la educación.

La cobertura se entiende como la relación entre la cantidad de estudiantes de un determinado nivel educativo independientemente de su edad y la cantidad total de personas en el grupo de edad que teóricamente debería estar estudiando en dicho nivel. Así, con base en datos del Sistema Educativo Nacional se observó que en México el nivel de cobertura en educación primaria se encuentra en niveles por encima del cien por ciento, alrededor de 108 por ciento entre 2013 y 2014, lo que significa que en tal periodo la matrícula escolar estuvo compuesta no solo por estudiantes dentro de la edad típica del nivel sino también por estudiantes fuera de la edad de ingreso (ingreso prematuro, tardío o que reprobaron). No obstante, los datos muestran que a niveles educativos mayores, la cobertura disminuye, incrementándose el porcentaje de reprobación (ver cuadro 1).

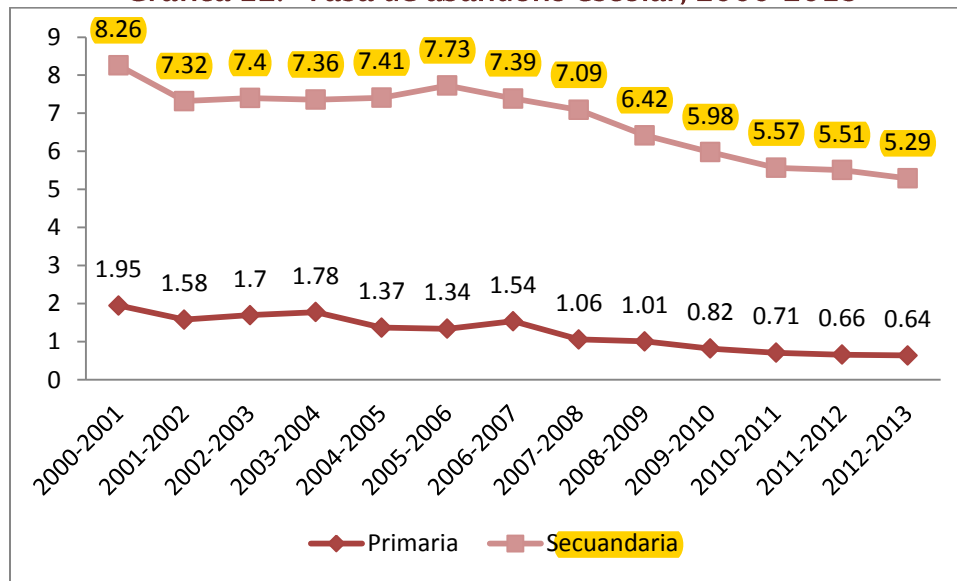
Cuadro 1.- Serie histórica de Indicadores del Sistema Educativo Nacional

Indicador Educativo (porcentaje)	2012-2013			2013-2014		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Educación primaria						
Cobertura	109.3	109.3	109.3	108.0	107.9	108
Reprobación	0.9	1.1	0.7	0.3	0.6	0.1
Eficiencia Terminal	95.9	95.3	96.6	96.8	96.2	97.4
Educación Secundaria						
Cobertura	93.3	92.7	93.9	97.1	96.3	97.8
Eficiencia Terminal	85	82.3	87.7	85.9	83.1	88.8
Educación Media Superior						
Cobertura	65.9	64.9	66.8	69.4	68.6	70.2
Abandono escolar	14.3	14.6	10.7	13.1	15.0	11.1
Reprobación	14.7	17.3	12.2	14.2	16.8	11.8
Eficiencia Terminal	63	59.1	67.1	64.7	60.4	69

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras 2014.

Cabe mencionar que, si bien el indicador de cobertura brinda un buen acercamiento a la situación del sistema educativo en cuanto a calidad se refiere, éste puede presentar problemas de sesgo. El estimador se puede ver aumentado tanto por una mayor cantidad de alumnos matriculados en las instituciones como por una disminución de carácter demográfica en el grupo poblacional correspondiente; es por esta razón que este indicador se complementa con otros indicadores. Así, se considera que la problemática educativa de un país se refleja además en su nivel de deserción escolar. En la gráfica 12, elaborada con datos del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, se observa que en los últimos 13 años ha prevalecido una tendencia a la baja de la tasa de abandono escolar en el nivel básico. En primaria dicha tasa pasó de 8.26 por ciento en 2000 a 5.29 en 2013. En secundaria la tasa pasó de 2.95 por ciento en 2000 a 0.64 por ciento en 2013.

Gráfica 12.- Tasa de abandono escolar, 2000-2013

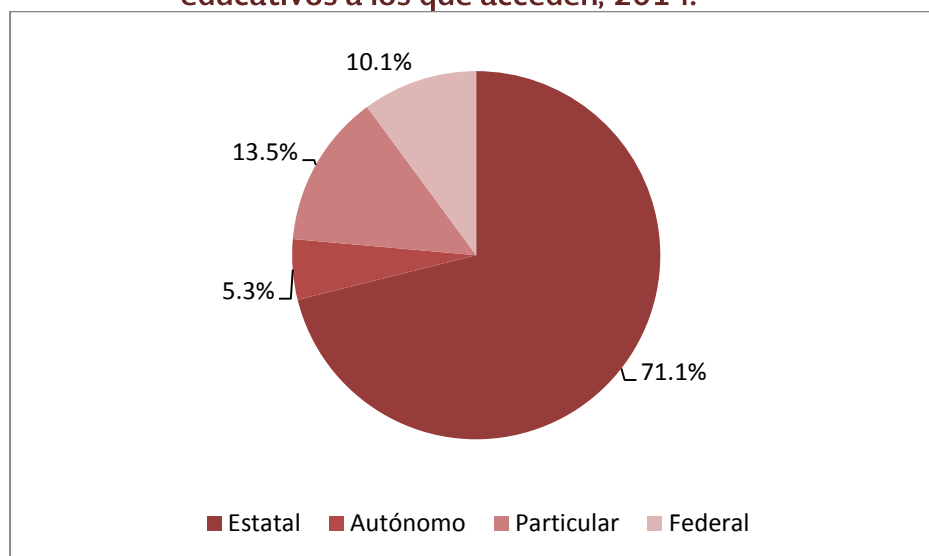


Fuente: Elaboración propia con información del Programa escuelas de excelencia para abatir el rezago educativo.

Diversas razones encaminan al individuo a posponer o suspender sus estudios o abandonarlos de manera definitiva. Las dificultades económicas y el trabajo son las principales razones por las que se presenta el abandono escolar, en el caso de las mujeres se suman tareas domésticas, el embarazo y la maternidad.

Una de las razones que suele presentarse con mayor frecuencia en el caso de las personas con bajos ingresos consiste precisamente en el hecho de que aun asistiendo en su mayoría a escuelas públicas (estatal, autónomo y/o federal), llega un punto en el que continuar con los estudios implica un gasto que no es posible sufragar. Como se observa en la gráfica 13, del total de alumnos que asiste a escuelas, 71% de éstas son administradas y financiadas por los gobiernos estatales, 10.1% por el gobierno federal (controladas por la SEP y otros organismos federales), 5.3% a instituciones que se administran por sí mismas pero que generalmente reciben subsidios federales y estatales (autónomas), mientras que el restante 13.5% asiste a escuelas que se financian y administran por sí mismas (particulares).

Gráfica 13.- Porcentaje de alumnos por tipo de sostenimiento de los servicios educativos a los que acceden, 2014.



Fuente: Elaboración propia con información de Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras 2014.

Otra razón que orilla a las familias en pobreza a retirar a sus integrantes de su actividad educativa es la necesidad de contar con ellos como fuente de ingresos para el hogar. Esta relación pobreza-asistencia escolar-ocupación que se menciona teóricamente de manera repetida en la literatura es sostenida con datos de la CEPAL y el Sistema de Información y Tendencias Educativas en América Latina para el año 2013. En el cuadro 2 se observan las tasas de incidencia de la pobreza moderada (porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de bienestar de la CEPAL) por país para el 2013 (o para el último año del que se disponga información a esta fecha); de este destaca que los niveles de pobreza en los países de la región son heterogéneos pero en su mayoría altos. Entre los casos extremos destacan Honduras (69.0%), Nicaragua (58.2%) y Guatemala (54.7), como los países con los mayores porcentajes, y Argentina (4.3%), Uruguay (5.6%) y Chile (7.8%) como los de menor incidencia.

Cuadro 2.- Porcentaje de la población en situación de pobreza por país

País	Pobreza 2013 (%)
Argentina	4.3
Uruguay	5.6
Chile	7.8
Costa Rica	17.7
Brasil	18.0
Panamá	22.9
Perú	24.0
Colombia	30.6
Venezuela	32.4
Ecuador	33.6
Bolivia	36.2
México	37.0
Paraguay	40.5
Rep. Dominicana	40.7
El Salvador	40.9
Guatemala	54.7
Nicaragua	58.2
Honduras	69.0
América Latina	31.9

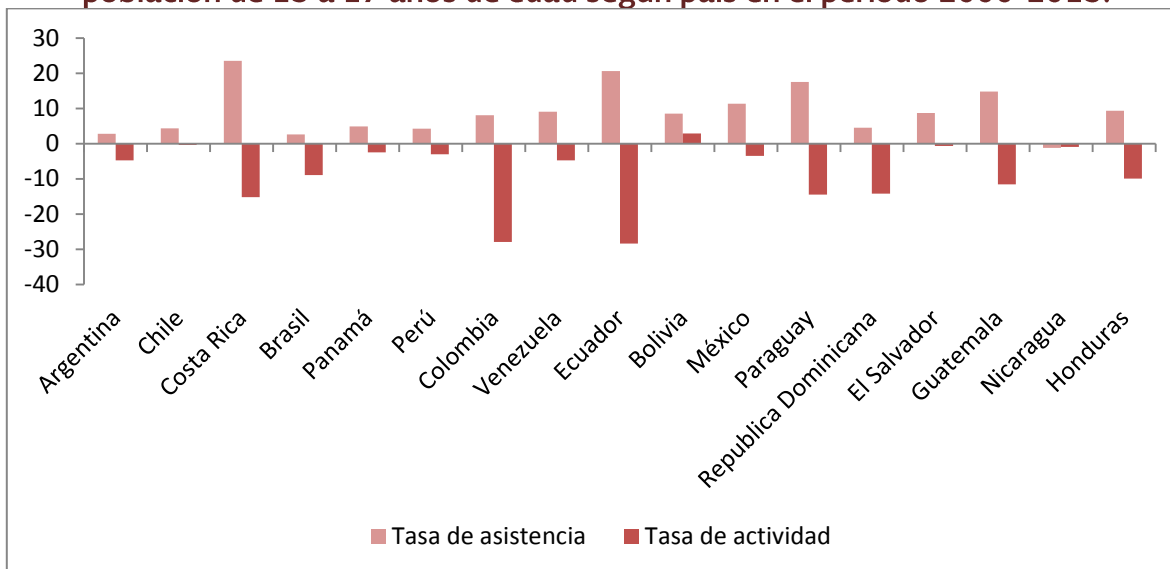
Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL 2013.

En lo concerniente al nivel de asistencia escolar y la tasa de actividad, esta última entendida como la tasa de participación en el mercado laboral, y dado que los estudiantes más propensos a abandonar la escuela son los de los niveles educativos más altos, se procederá a analizar estos fenómenos en los estudiantes entre 15-17 años (adolescentes) y 18-24 años (jóvenes), toda vez que en el caso mexicano 15 años es la edad mínima permitida para insertarse al ámbito laboral.

Resalta a la vista la relación inversa entre la evolución 2000-2013 de la tasa de asistencia y de la tasa de actividad entre adolescentes y jóvenes en casi todos los países que conforman la región, México incluido. En 13 años los adolescentes han aumentado su asistencia escolar y disminuido su participación en el mercado laboral, en México por ejemplo, la escolarización de este grupo aumentó en 11.3 puntos porcentuales mientras que su tasa de actividad decayó 3.5 puntos porcentuales. En resumen, una de las razones por las cuales los jóvenes de países pobres asisten o no a la escuela parece ser su incorporación al mercado laboral, lo que se considera como inserción laboral temprana. No obstante, cabe señalar que no pareciera existir una relación clara entre los

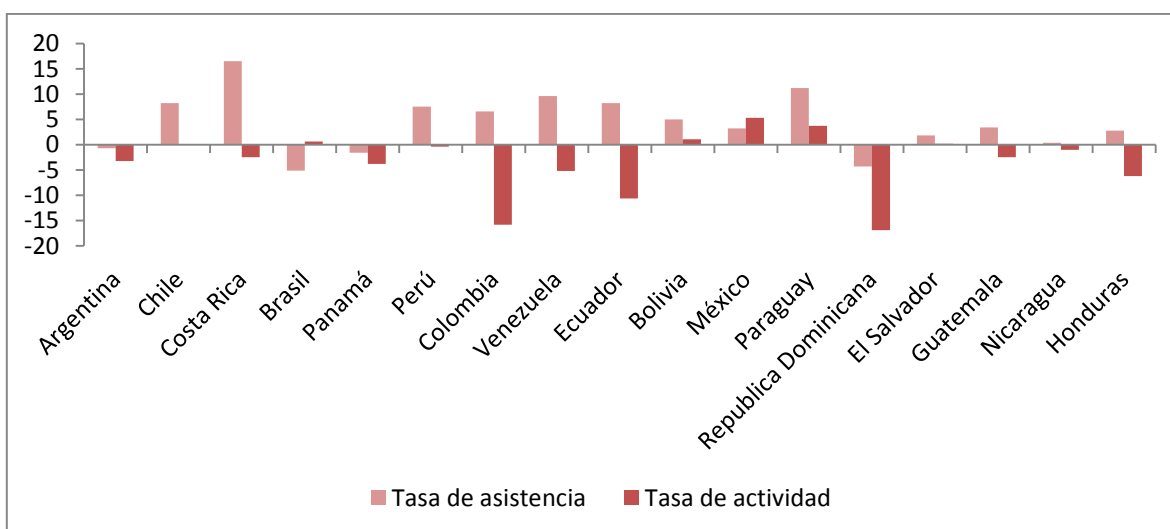
cambios en las tasas y el porcentaje de población en pobreza por lo cual los cambios pueden deberse a particularidades de cada país (ver gráficas 14 y 15).

Gráfica 14.- Cambios en puntos porcentuales de las tasas de asistencia de la población de 15 a 17 años de edad según país en el periodo 2000-2013.



Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información de tendencias educativas en América Latina, 2015.

Gráfica 15.- Cambios en puntos porcentuales de las tasas de asistencia de la población de 18 a 24 años de edad según país en el periodo 2000-2013.



Fuente: Elaboración propia con información de Sistema de Información de tendencias educativas en América Latina, 2015.

Aunado a la calidad, la limitada oferta educativa agudiza el problema del rezago educativo, las limitaciones en la distribución de opciones educativas de calidad se presentan en todo el país. En educación básica, la calidad y el abandono escolar prevalecen, sin embargo, en la educación secundaria otra de las características que se suman es la insuficiencia de la oferta escolar.

De acuerdo con la UNICEF (2012), los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales han mostrado que el desempeño educativo está directamente relacionado con el estado físico de la infraestructura educativa. La expansión del Sistema Educativo Nacional influye en una mejor cobertura en el país. De acuerdo con Ordorika y Rodríguez (2012), 70% del incremento de estudiantes en México, de 2.5 millones en el periodo escolar de 2006- 2007 a 3.1 millones en 2011-2012, fue gracias al aumento en la oferta educativa.

De esta forma, mejorar la calidad en las escuelas, así como el aprendizaje son piezas clave en el marco del desarrollo mundial, si se quiere mejorar la calidad de los 250 millones de niños que son incapaces de leer y escribir, no basta con aumentar la cantidad de las escuelas (UNESCO, 2013). Como ya se mencionó, uno de los retos de los países en vías de desarrollo es lograr que todos los niños y niñas tengan acceso a la escuela y evitar su abandono prematuro, pues no es suficiente que los alumnos terminen cierto grado o nivel escolar, si lo hacen sin haber alcanzado los objetivos que establece los planes de estudio.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) una de las razones por las que México presenta rezago educativo se debe al presupuesto que se destina a las instituciones educativas; en 2011 el presupuesto destinado a este fin fue de 6.2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), el cual es menor que otros países de América Latina como Argentina (7.2%), Chile (6.9%) y Colombia (6.7%). Asimismo, el gasto promedio por estudiante en educación primaria asciende al 15 por ciento del PIB per cápita y para educación secundaria y nivel medio superior es de 17 por ciento. Los porcentajes resultantes están por debajo del promedio de los países que integran la OCDE, los cuales se ubican en 23 por ciento para educación primaria y en 26 por ciento para educación secundaria y nivel medio superior (OCDE, 2014).

Cabe mencionar que en materia educativa, como guía de la política pública en dicho ámbito, el gobierno federal ha planteado la *Meta III. México con Educación de Calidad* dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con lo que pretende incrementar la calidad de la educación para que la población posea las herramientas que permitan, entre otras cosas, cerrar la brecha entre lo que provee la formación escolar y lo que el mercado laboral requiere.

Precario estado de salud

Otro derecho social no ejercido plenamente en la población con mayores carencias es el referente a la salud. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), *“El derecho a la salud significa que los Estados deben crear las condiciones que permitan que todas las personas puedan vivir lo más saludablemente posible [...]”*. Asimismo, menciona que *“los problemas de salud suelen afectar en una proporción más alta a los grupos vulnerables y marginados de la sociedad”* (OMS, 2013).

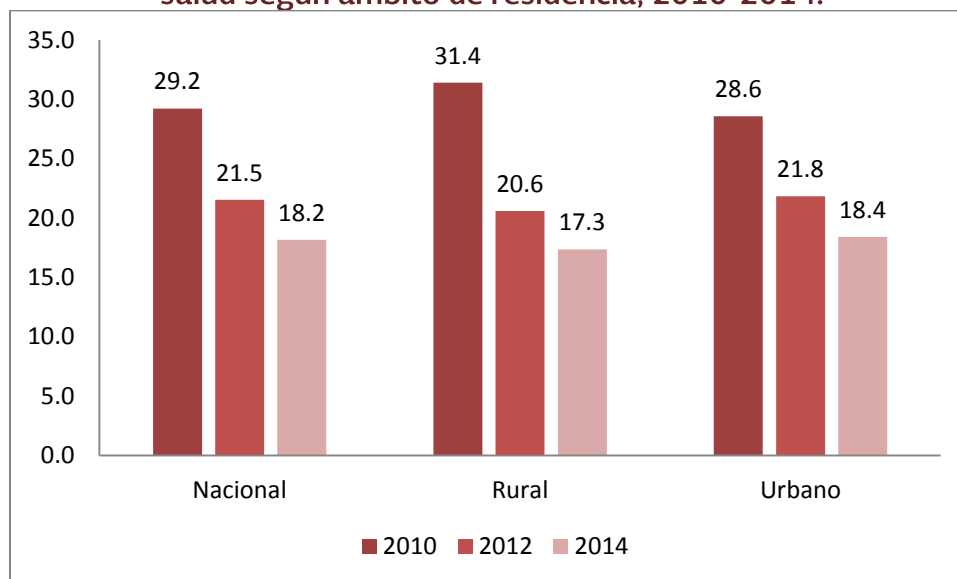
Estos problemas de salud que afectan en mayor medida a la población en pobreza y marginación los sitúa en condiciones de las que no les es sencillo sobreponerse, acotando libertades fundamentales del ser humano. Se reconoce además que una salud precaria se puede deber a condiciones de pobreza y marginación y que condiciones de pobreza y marginación pueden conllevar a una salud precaria (Wagstaff, 2002). En aras de caracterizar este problema, este estudio identifica las principales condiciones que dan lugar a un precario estado de salud: acceso limitado a la oferta existente y baja calidad de los servicios de salud; mala nutrición; malos hábitos y prácticas de salud en la población; inadecuadas condiciones de la vivienda y los servicios básicos; alta incidencia de prácticas de riesgo para la salud; sin descartar las posibles interacciones entre dichos aspectos.

Acceso limitado a la oferta de los servicios de salud

De acuerdo a CONEVAL (2014) un “piso mínimo” que debe ser garantizado para que una persona pueda ejercer su derecho a la protección de la salud es el acceso a servicios médicos. No obstante, según la OCDE (2005) *“México es uno de los pocos países de la OCDE que aún no logra la cobertura universal o casi universal del aseguramiento en salud. El nivel de gasto público, ubicado en 45 por ciento del gasto total en salud en 2002, sigue siendo inferior al promedio de la OCDE de 72 por ciento. La mayor parte del gasto privado en México se financia por medio del gasto de bolsillo. El sistema es profundamente desigual en términos del acceso a los servicios de salud, su financiamiento y los indicadores de las condiciones de salud. Existen grandes disparidades entre los estados más ricos del norte y los estados más pobres del sur del país en cuanto a la cobertura de aseguramiento, gasto público y condiciones de salud”*. Lo anterior, se reafirma con los datos más recientes publicados por el CONEVAL en relación al porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud. Pese a que desde 2010 ha habido avances importantes en incrementar la adscripción o derechohabencia de la población a alguna institución que provea servicios médicos, existen todavía personas que no tienen acceso a ellos. En 2014, poco menos del veinte por ciento de la población mexicana se encontró bajo dichas circunstancias (ver gráfica 16). Cabe destacar el papel que ha jugado el Seguro Popular en el abatimiento de dicha carencia, sobre todo en el ámbito rural, pues alrededor del setenta por ciento de la

población que no presenta la carencia es debido a su adscripción a este Sistema de Protección Social.

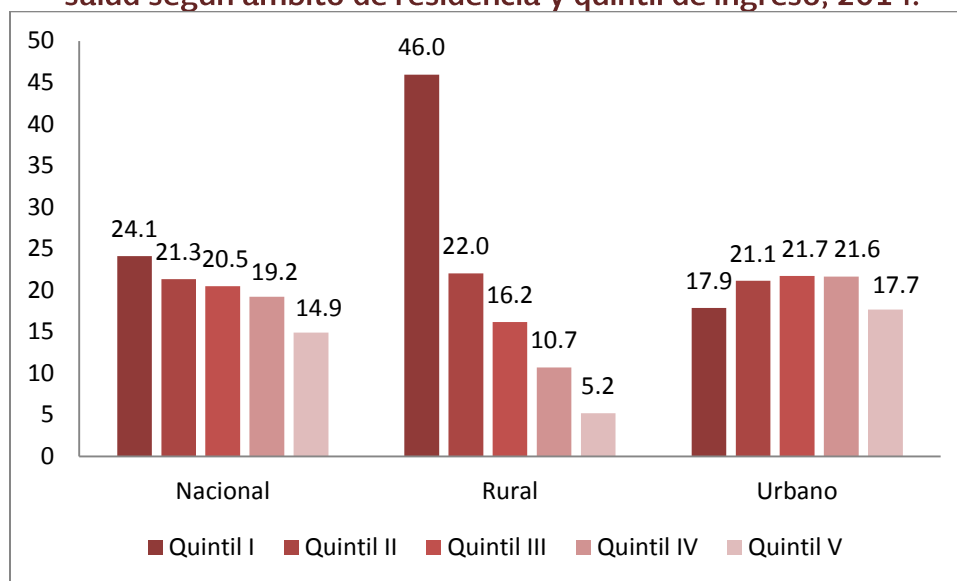
Gráfica 16.- Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud según ámbito de residencia, 2010-2014.



Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL.

Con datos del CONEVAL también es posible verificar las disparidades existentes en el acceso a servicios de salud de acuerdo al nivel de ingreso en el que se ubican las familias. Por quintiles de ingreso se observa que el grupo de población con menores recursos (quintil I), el porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud es casi diez puntos porcentuales más alto que en el grupo de población con mayores recursos (quintil V). Asimismo, se observa una marcada disparidad cuando se analizan los resultados por ámbito de residencia. Mientras en el quintil I en el ámbito rural 46 por ciento de la población no tiene acceso a servicios médicos, en el ámbito urbano este porcentaje es casi 18 por ciento. Destaca además, que en el ámbito rural existen diferencias importantes en el acceso entre los quintiles de ingreso, lo cual no es tan marcado en el ámbito urbano (ver gráfica 17).

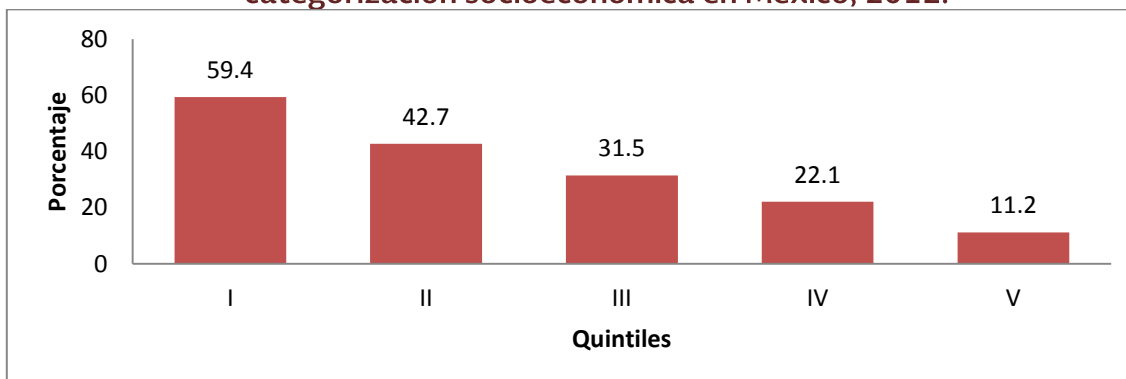
Gráfica 17.- Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud según ámbito de residencia y quintil de ingreso, 2014.



Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL.

En el mismo sentido, datos de la ENSANUT mostraron que en 2012 el 25.4 por ciento de la población mexicana no contaba con protección en salud. Cabe resaltar que, como se mencionó anteriormente, esta encuesta mostró que un alto porcentaje de la población asegurada a nivel nacional pertenece al Seguro Popular (36.6%), avanzando en uno de los objetivos del PND que es extender la cobertura de atención a la población altamente marginada. Este programa reporta la afiliación del 59 por ciento de la población entre los individuos del quintil con menores ingresos (ver gráfica 18).

Gráfica 18. Porcentaje de individuos afiliados al Seguro Popular por quintil de categorización socioeconómica en México, 2012.

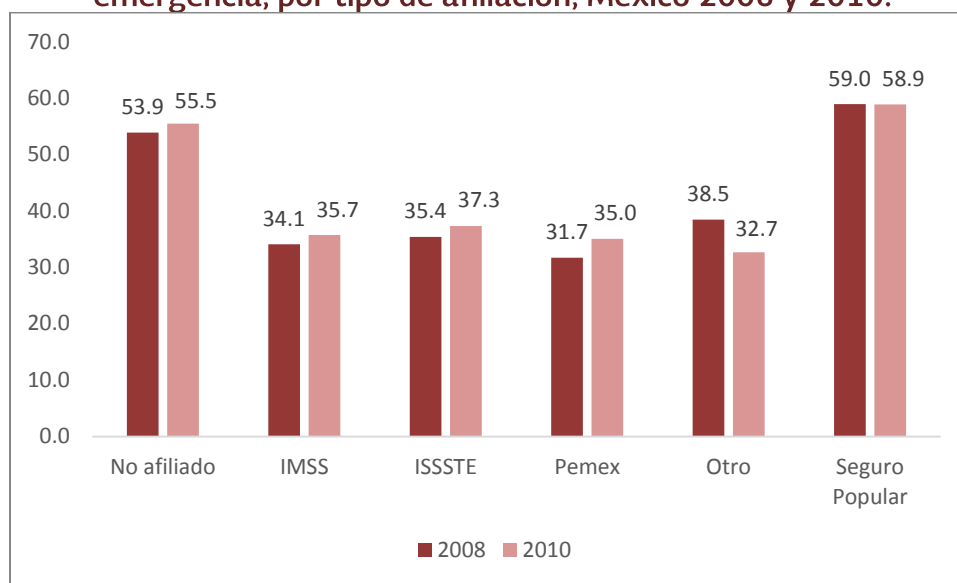


Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENSANUT 2012.

No obstante, un problema que suele presentarse es la accesibilidad física a los servicios de salud. El indicador utilizado para medir la accesibilidad física es el tiempo promedio de traslado al hospital en la emergencia más reciente. Según datos de CONEVAL (2014), los usuarios del SP son quienes tardan más en trasladarse a la institución a la que están afiliados.

La gráfica 19 muestra que los usuarios afiliados al SP, y los que no cuentan con afiliación o adscripción a un servicio médico, son los que tardan más tiempo en promedio en llegar al hospital (58.9 y 55.5 minutos en promedio, respectivamente) en comparación con los afiliados a otros servicios de salud como el IMSS, el ISSSTE o servicios privados.

Gráfica 19. Tiempo de traslado al hospital para atender la más reciente emergencia, por tipo de afiliación, México 2008 y 2010.



Fuente: elaboración propia con base en datos de CONEVAL.

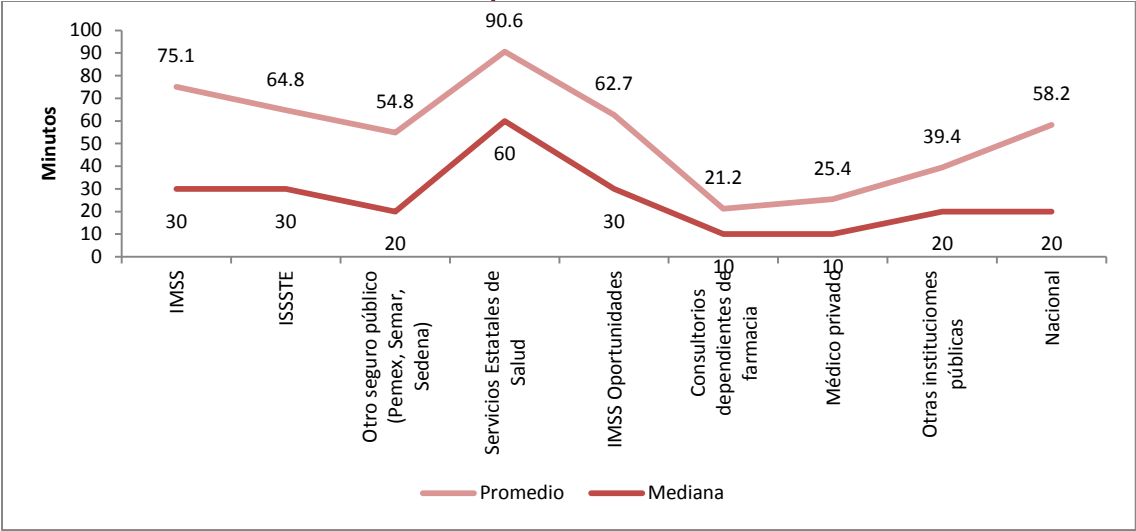
Baja calidad de los servicios de salud

De acuerdo a OCDE (2007) el sector público no ha podido atender las necesidades de salud de la población mexicana, derivando en un mayor uso por parte de la población de servicios provenientes del sector privado. Según el mismo estudio, existe una disparidad marcada en la calidad de los servicios que se proveen entre los sectores público y privado y al interior de cada uno de éstos.

Para analizar la calidad del servicio se tomarán en cuenta los servicios ambulatorios y el tiempo de espera de los pacientes para recibir dichos servicios. En la siguiente gráfica se observa el tiempo de espera de los pacientes para ser atendidos en distintas instituciones de salud, el promedio nacional es de 58.2 minutos de espera. En los consultorios dependientes de farmacias y en instituciones privadas, el promedio de la

espera es de 21.2 y 25.4, respectivamente, mientras que para los servicios públicos el promedio de la espera llega a ser de más de 90 minutos. Los usuarios de los Servicios de salud estatales y del IMSS son los que tienen un mayor tiempo de espera (90.6 y 75.1 minutos, respectivamente). Cabe destacar que el tiempo de espera reconocido como aceptable se establece en 30 minutos (INSP, 2012).

Gráfica 20. Tiempo de espera en minutos para recibir consulta de servicios médicos curativos ambulatorios, por institución de atención en México, 2012.



Fuente: elaboración propia con base en información del INSP.

Por otro lado, la ENSANUT muestra que a pesar de estar asegurados, algunos usuarios reportaron haber pagado por conceptos de consulta o estudios de laboratorio. Los resultados muestran que 39.5% de los usuarios de servicios ambulatorios realizaron algún gasto, sin embargo, destaca que las personas usuarias del ISSSTE son las que reportan gastos incluso superiores a los reportados por usuarios de servicios privados (ver cuadro 3). Ante estos aspectos las personas en situación de pobreza o con bajos ingresos pueden presentar limitaciones para poder mantener o recuperar un buen estado de salud aun cuando tengan acceso a servicios médicos.

Cuadro 3. Gasto realizado por los usuarios de servicios médicos, 2012.

	Porcentaje de usuarios que realizó gastos	Mediana del gasto, pesos 2012	Intervalo intercuartil	
			p25	p75
Total*	39.5	100	30	300
Servicios Estatales de Salud	13.9	90	30	300
IMSS	1.4	180	100	325
ISSSTE/ISSSTE estatal	3.5	700	200	3000
Otro seguro público (Pémex, Semar, Sedena)	10.9	130	100	350
IMSS Oportunidades	9.5	250	100	350
Consultorios dependientes de farmacia	89.5	30	25	40
Médico privado	88	200	100	450
Otras instituciones públicas	47.7	30	30	80
Consulta	37.7	55	30	250
Estudios de laboratorio y gabinete	65.48	350	200	700
Otros gastos	50	30	16	80
Medicamentos	53.7	200	87	400

Fuente: elaboración propia con base en información del INSP.

Por último, en relación a la percepción de los usuarios de la calidad de los servicios ambulatorios, la ENSANUT muestra que, en general, la mayoría calificó los servicios como buenos o muy buenos, siendo mejor valorados los prestados por Pemex, Sedena y Semar. Los usuarios del ISSSTE y del IMSS son los que tienen un mayor porcentaje de personas que afirma que no regresarían a la misma institución de atención (INSP, 2012).

Mala nutrición

La nutrición, definida por la OMS, refiere a la ingesta de alimentos en relación con las necesidades del organismo. En esta medida, una buena nutrición es una dieta suficiente y equilibrada combinada con el ejercicio físico, que conlleva a una buena salud. Contrariamente, una mala nutrición puede reducir la inmunidad a enfermedades, aumentar la vulnerabilidad a estas, alterar el desarrollo físico y mental, y reducir la productividad.

Según el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), “México enfrenta el problema de la mala nutrición, que se expresa, por un lado, con un gran porcentaje de niños con

sobrepeso y obesidad y, por el otro, con un déficit de nutrientes que llevan a la desnutrición.” (INSP, 2014).

En los últimos años se ha estado observando un fenómeno muy particular de sobrepeso y obesidad en un grupo de países que integran América Latina, al mismo tiempo que enfrentan aún graves problemas de desnutrición y carencias de micronutrientes (hierro, zinc, vitamina A y ácido fólico). El aumento en la prevalencia del sobrepeso y obesidad, así como de las enfermedades crónicas que de ellas se derivan (cardiovasculares, diabetes e hipertensión arterial, entre otras), es un fenómeno denominado de doble carga de la malnutrición, y puede ocurrir tanto al interior de una misma población como en los individuos de una misma familia (FAO, 2013).

Según FAO (2013), la causa de dicha problemática tiene su origen en un consumo excesivo de alimentos procesados, de alto contenido calórico y pobres en nutrientes, que suelen estar más al alcance de la población con menores ingresos en relación con los que aportan los nutrientes necesarios para mantener un organismo saludable.

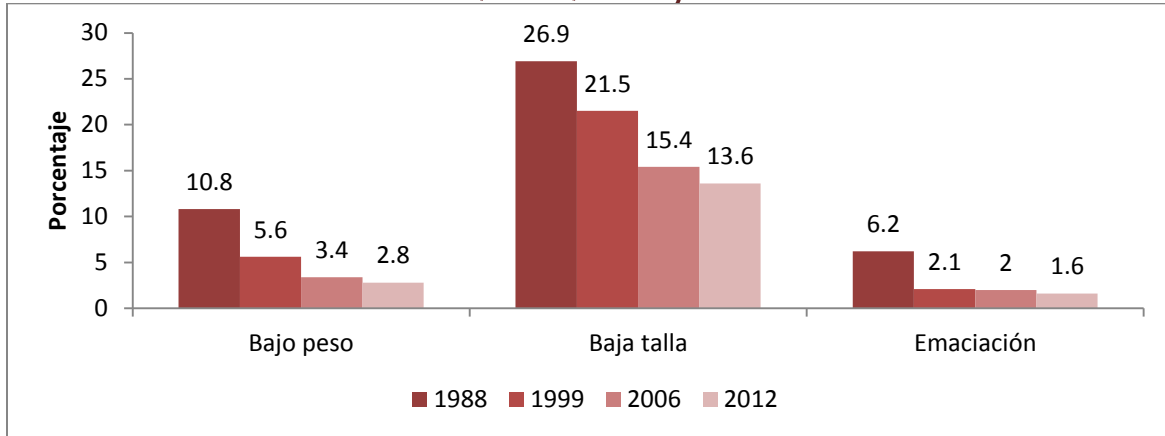
La desnutrición, por su parte, ocurre durante la gestación y los primeros dos años de vida y tiene efectos adversos sobre la salud y el desarrollo de capacidades. A nivel regional, en América Latina y el Caribe (ALC), la desnutrición ha tenido una evolución positiva en los últimos 20 años al pasar de 4.3 millones en 1990 a 1.3 en 2012 (FAO, 2013).

En México, en el 2006, la prevalencia nacional de desnutrición crónica en menores de 5 años estuvo por arriba de la observada en países con el mismo ingreso per cápita, al ubicarse en 1.5 millones de niños. Para una apreciación más completa, en la siguiente gráfica se observa las prevalencias nacionales de desnutrición en menores de 5 años con datos de la ENSANUT para el año 2012.

A lo largo del periodo, tanto los niños con bajo peso, como con baja talla y con emaciación¹², han disminuido en 8.0, 13.3 y 4.6 puntos porcentuales, respectivamente (ver gráfica 21).

¹² Peso bajo para la talla.

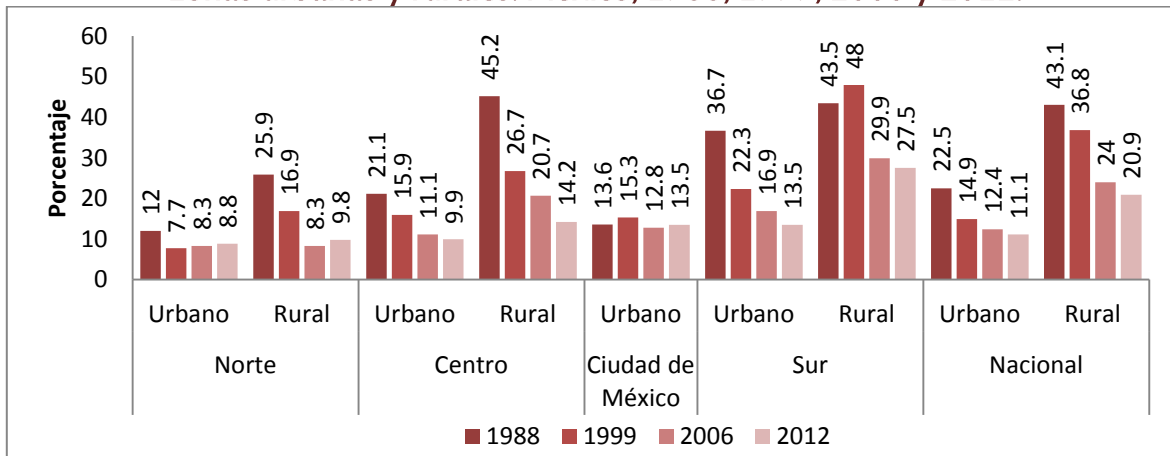
Gráfica 21. Prevalencias nacionales de desnutrición en menores de cinco años en 1988, 1999, 2006 y 2012.



Fuente: elaboración propia con base en información del INSP.

Haciendo una comparación entre el ámbito rural y el urbano, se puede observar que existe una mayor prevalencia de desnutrición en zonas rurales. La prevalencia de la desnutrición en el ámbito rural es en promedio casi el doble en relación con lo registrado en el ámbito urbano (ver gráfica 22).

Gráfica 22. Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años por región y zonas urbanas y rurales. México, 1988, 1999, 2006 y 2012.

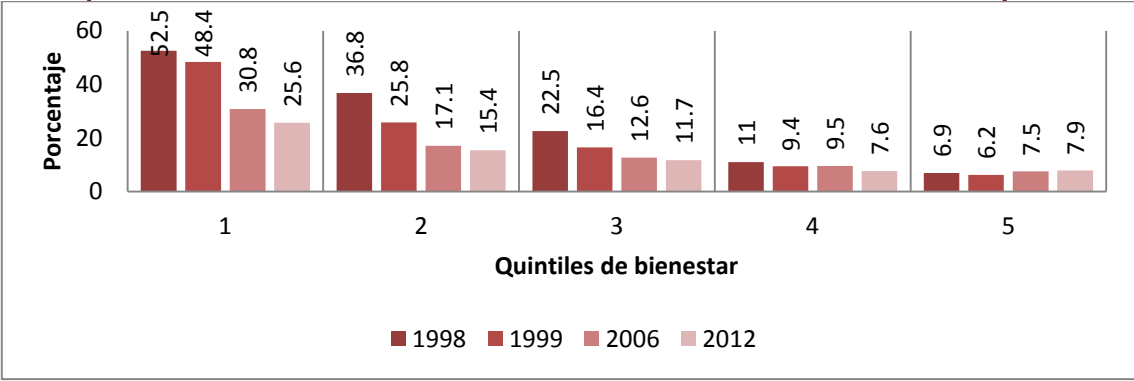


Fuente: elaboración propia con base en información del INSP.

Posiblemente, debido a que presentaron mayores porcentajes de población con altas prevalencias de desnutrición, la velocidad de reducción más grande en desnutrición crónica se observa en la población con mayores rezagos. Las disminuciones en términos porcentuales entre 1988 y 2012 en el grupo de población con mayores rezagos (quintil

de bienestar 1) al más próspero (quintil de bienestar 5) fueron: 26.9, 21.4, 10.8, 3.4 y (-1) puntos porcentuales, respectivamente (ver gráfica 23).

Gráfica 23. Prevalencias de desnutrición crónica en menores de cinco años por quintiles de condiciones de bienestar. México 1988, 1999, 2006 y 2012.

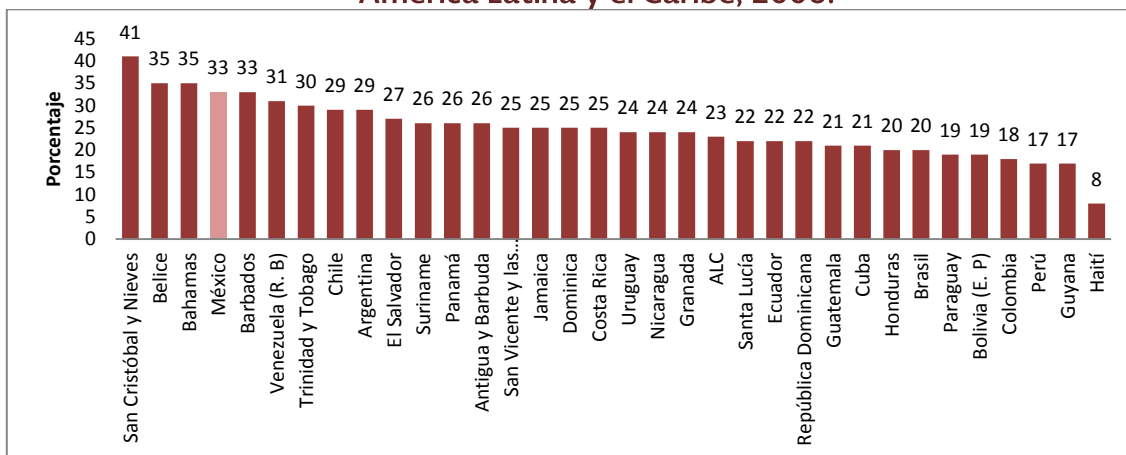


Fuente: elaboración propia con información del INSP.

Como se refirió al inicio de este apartado, otra consecuencia de una mala nutrición es el sobrepeso, así como la obesidad. Como punto de referencia, la FAO establece que en 2010, en ALC existían 3.8 millones de niños y niñas menores de 5 años con sobrepeso y obesidad, y de forma más alarmante, en el caso de los adultos, estimó que en 2015 el 39 por ciento del total de la población mayor a 20 años padece este problema. De manera coincidente con la desnutrición, la población más vulnerable a estos efectos son los habitantes con menores ingresos.

De este modo, según la OMS, mientras en 2008 la prevalencia de obesidad en adultos mayores de 20 años, como un porcentaje de la población total por país, ubicaba a México en el cuarto lugar de los países con mayor porcentaje entre los países de ALC, en tan solo 7 años México se posicionó en el primer lugar a nivel mundial en obesidad infantil y adulta (ver gráfica 24).

Gráfica 24. Prevalencia de obesidad en adultos mayores de 20 años (%) en América Latina y el Caribe, 2008.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OMS.

De acuerdo a Figueroa (2009) algunos estudios muestran una tendencia creciente en las diferencias sociales en la obesidad. El autor menciona que aquellos sectores de la población con menor nivel educativo y socioeconómico han sido de los más afectados frente a los cambios nutricionales observados actualmente, de manera particular en el caso de la población femenina. Lo anterior, cobra relevancia toda vez que en el estudio de referencia se menciona que el pertenecer a cierto sector de la población (con determinadas características socioeconómicas) y tener ciertas características biológicas (como lo es el ser mujer) puede tener repercusiones directas en su salud, situándolos en desventaja frente al resto de la población.

Malos hábitos y prácticas de salud en la población

Las personas que se encuentran en situación de pobreza se caracterizan por habitar entornos precarios, lo que propicia un mayor número de enfermedades gastrointestinales e infecciosas. Un canal para que se presenten dichas enfermedades es el consumo de agua de mala calidad, el mal manejo de los desechos y la falta de higiene tanto personal como del hogar. En México un alto porcentaje de la población en condiciones de pobreza habitan en viviendas precarias que se relacionan con probabilidades altas de malos hábitos de higiene.

De acuerdo con la UNICEF, la falta de acceso al agua potable y el saneamiento tiene muchas repercusiones graves en la población en general en regiones marginadas, ya que son menos productivos debido a las enfermedades que contraen.

De acuerdo con el informe de la ONU sobre el análisis global del agua en 2014, a pesar de los avances obtenidos en los últimos años, 2.5 billones de personas alrededor del mundo carecen de acceso a mejores servicios de saneamiento, 1 billón de personas practican la defecación al aire libre, de los cuales, 9 de cada 10 viven en localidades rurales, 1.8 millones de personas utilizan una fuente de agua potable que está contaminada y cientos de millones de personas no tienen acceso a agua y jabón para lavarse las manos. En la medida en la que se reduzcan este tipo de prácticas, se evitará la propagación de enfermedades (ONU, 2014).

El acceso al agua potable y al saneamiento básico es esencial para la salud humana y la supervivencia, sin embargo, para las personas que viven en comunidades de escasos recursos, estos servicios vitales pueden ser inasequibles.

Inadecuadas condiciones de la vivienda y los servicios básicos

Las condiciones de la vivienda han sido reconocidas como determinantes de la salud humana por la literatura especializada en temas de salud. La relación directa entre la vivienda y la salud es compleja en sí, no obstante es claro que las condiciones de la vivienda pueden promover o limitar la salud física y mental de sus habitantes. Algunos factores que afectan la calidad de la vivienda son el ruido, la humedad, el plomo, el monóxido de carbono, los desastres naturales, la falta de higiene, el diseño urbano inadecuado y el hacinamiento, entre otros, provocan algunos peligros para la salud (OPS-OMS, 2006).

Según la OPS-OMS (2006), la situación de precariedad de la vivienda afecta la salud de millones de personas en ALC y en particular a la población más pobre y más vulnerable como son los niños menores de 5 años, las personas que ya padecen enfermedades crónicas, los discapacitados y los adultos mayores (por pasar la mayor parte de su tiempo en la vivienda).

Según las Naciones Unidas, la mortalidad varía inversamente con las coberturas de saneamiento, ya que un cierto porcentaje de las muertes en la región se debe a enfermedades diarreicas agudas o infecciones respiratorias agudas. Así, entre las enfermedades provocadas por la mala calidad en los materiales de las viviendas y del entorno de ésta se encuentran: la enfermedad de Chagas¹³, el dengue, el paludismo y la tuberculosis.

De acuerdo con la CEPAL, se considera una vivienda saludable a aquella que no presenta factores de riesgos controlables o previsibles y que además cumple con las siguientes condiciones:

- Tenencia segura

¹³ Enfermedad parasitaria tropical, generalmente crónica, causada por el protozoo flagelado *Trypanosoma cruzi*.

- Ubicación segura, diseño y estructura adecuada
- Servicios básicos de buena calidad
- Muebles, utensilios domésticos y bienes de consumo seguros y eficientes
- Entorno adecuado que promueva la comunicación y la colaboración
- Hábitos de comportamiento que promueven la salud

En México, una parte importante de las viviendas de la población con bajos recursos se encuentra muy lejos de lo que se podría considerar como una vivienda digna. En el siguiente cuadro se observa la situación de la vivienda por ámbito rural y urbano y por nivel de pobreza. Se observa que en las zonas rurales y sobre todo en la población con pobreza extrema, existe un mayor porcentaje de viviendas con pisos de tierra (20.2%), muros frágiles (48%) y techos frágiles principalmente (77.9%). También, existe una brecha importante entre las zonas rurales y urbanas en el porcentaje de viviendas con servicio de agua y drenaje (42.1% y (62.4%), respectivamente, contra (13.6%) y (16.4%), siendo mayor dicho porcentaje para las zonas urbanas.

Cuadro 4. Situación de la vivienda por línea de pobreza 2014.

		Otros***	(%)	Moderada	(%)	Extrema	(%)	Total	(%)
Rural	Número de viviendas	3,029,596	100	2,671,166	100	1,259,713	100	6,960,947	100
	Piso de tierra	92,365	3.0	167,806	6.3	253,869	20.2	514,040	7.4
	Muro frágil*	644,814	21.3	750,950	28.1	604,408	48.0	2,000,172	28.7
	Techo frágil**	1,300,973	42.9	1,537,332	57.6	981,866	77.9	3,820,391	54.9
	Antigüedad>20	1,346,726	44.5	1,102,634	41.3	468,728	37.2	2,918,088	41.9
	Agua en vivienda	1,525,650	50.4	828,879	31.0	171,636	13.6	2,526,165	36.3
	Drenaje o fosa	1,208,052	39.9	815,048	30.5	206,078	16.4	2,229,178	32.0
Urbano	Número de viviendas	15,587,989	100	7,764,534	100	1,260,873	100	24,620,485	100.0
	Piso de tierra	91,176	0.6	182,497	2.4	160,960	12.8	434,633	1.8
	Muro frágil	727,007	4.7	669,273	8.6	294,606	23.4	1,691,905	6.9
	Techo frágil	1,656,227	10.6	1,836,778	23.7	606,813	48.1	4,100,837	16.7
	Antigüedad>20	9,248,880	59.3	4,285,188	55.2	621,542	49.3	14,157,228	57.5
	Agua en vivienda	14,162,120	90.9	5,543,569	71.4	530,714	42.1	20,242,508	82.2
	Drenaje o fosa	14,362,700	92.1	6,569,448	84.6	786,740	62.4	21,725,269	88.2
*Muros frágiles: Material diferente a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto.									
**Techo frágil: Material diferente a losa de concreto o viguetas con bovedilla									
*** Otros: Población no pobre y no vulnerable, vulnerable por ingresos y vulnerable por carencias sociales.									

Fuente: Elaboración propia con datos del MCS 2014.

Otro aspecto importante es el hacinamiento y en este caso, cerca del 43.4 por ciento de la población en situación de pobreza extrema lo presenta en el sector rural y el 30.3 por ciento en el sector urbano. Se observa que para la población en pobreza moderada el porcentaje de población que vive bajo esta condición en el sector urbano es mayor, contrario a la población vulnerable por carencias este porcentaje es mayor en el sector rural (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Hacinamiento: más de dos personas por cuarto para dormir.

2014	Pobreza extrema		Pobreza moderada		Vulnerable por carencias		Total	
	Viviendas	(%)	Viviendas	(%)	Viviendas	(%)	Viviendas	(%)
Vivienda Rural	273,344	43.4	216,814	34.4	140,135	22.2	630,293	100
Vivienda Urbana	325,177	30.3	548,144	51.0	200,818	18.7	1,074,139	100

Fuente: Elaboración propia con datos del MCS 2014.

Alta incidencia de prácticas de riesgo para la salud

El informe sobre la salud en el mundo del 2002, elaborado por la OMS, establece que la mayoría de las amenazas para la salud, se concentran en la población con pobreza, quienes tienen un bajo nivel de educación o las que realizan trabajos mal remunerados. (OMS, 2012)

Según este mismo estudio, *“las personas que viven con menos de US\$ 1 al día corren en general un riesgo relativo entre dos y tres veces superior en comparación con las que viven con US\$ 2 al día”*. Los principales factores de riesgo que se encontraron entre la población en pobreza fueron:

- Prácticas sexuales de riesgo
- Alcohol
- Tabaco
- Malnutrición¹⁴
- Exceso de peso
- Agua y saneamiento deficientes¹⁵
- Contaminación del aire en espacios cerrados

Uno de los riesgos que corre la población en general son las relaciones sexuales sin protección, siendo que para la población que vive en situación de pobreza tiene efectos más importantes, muestra de ello es la tasa global de fecundidad en México en el 2013

¹⁴ Malnutrición y exceso de peso se trataron en la sección anterior.

¹⁵ Agua y saneamiento deficiente y contaminación en el aire se trataron en la sección de malas condiciones de las viviendas.

de 2.2 hijos por mujer de 15 a 49 años. Con datos del CONAPO se observa que en los estados con mayor población en situación de pobreza es en los que se tienen las tasas más altas de fecundidad (ver figura 3).

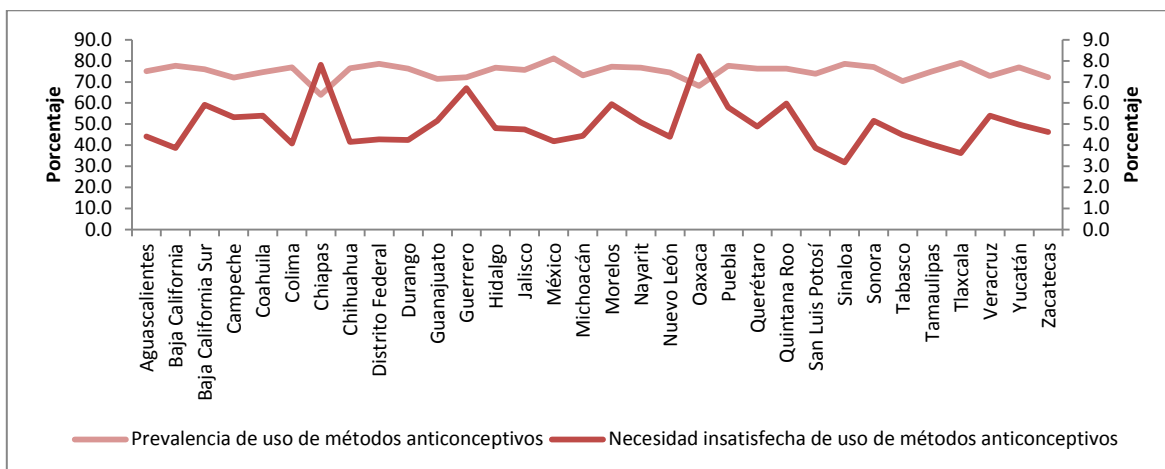
Figura 3. Tasa global de fecundidad por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO (proyecciones).

En la gráfica 25 se muestra la relación entre la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos y la necesidad insatisfecha de estos. Las entidades con un mayor porcentaje de la necesidad insatisfecha en el uso de dichos métodos anticonceptivos son Oaxaca (8.2%), Chiapas (7.8%) y Guerrero (6.7%). A su vez, estas entidades tienen altas tasas de fecundidad en comparación con otras regiones del país.

Gráfica 25. Prevalencia del uso de métodos anticonceptivos y necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos, por entidad federativa. 2012.

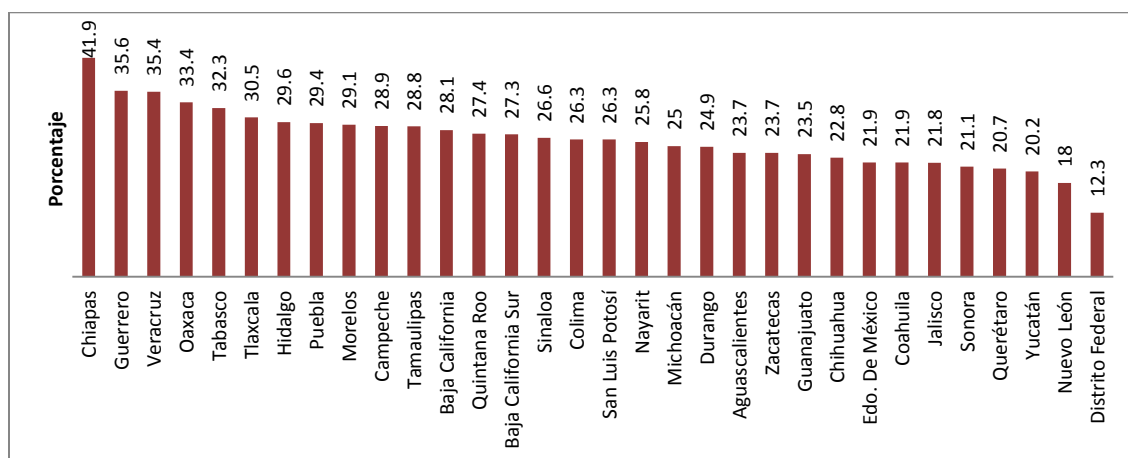


Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

Otra consecuencia generada por las relaciones sexuales sin protección son las infecciones de transmisión sexual. De acuerdo al Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH y el sida (CENSIDA) *“Las condiciones estructurales de desigualdad social propician una mayor vulnerabilidad en las mujeres. A nivel biológico se ha comprobado que en relaciones heterosexuales, las mujeres tienen una mayor probabilidad de contraer VIH que los hombres.”*

Según estimaciones de CENSIDA, en el 2014, las mujeres infectadas por VIH en México representaban el 21 por ciento del total de los casos de adultos de 15 años o más. A continuación se muestra el porcentaje de mujeres infectadas por entidad (ver gráfica 26). Las entidades que tienen un mayor porcentaje de casos de VIH son Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca, que son de los estados con mayor población en situación de pobreza. Es importante destacar que el 90.6 por ciento de los casos de VIH en mujeres es provocado por relaciones sexuales no protegidas.

Gráfica 26. Porcentaje de casos acumulados de VIH y sida en mujeres según entidad federativa, 1983-2014.



Fuente: elaboración propia con base en datos de CENSIDA.

Otro riesgo de salud a considerar es el de las adicciones toda vez que al destinar un porcentaje importante de su ingreso a estos productos se disminuye el destinado a cubrir necesidades básicas como alimento, educación o salud.

De acuerdo con la OMS, diversos estudios han revelado que las personas más pobres son las que tienden a fumar más, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, además de que representan un mayor porcentaje en las tasas de morbilidad.

En un estudio realizado en Río de Janeiro, Brasil, se muestra que la prevalencia del tabaquismo es mayor entre las personas con un nivel menor de estudios que las que tienen nueve años o más de escolaridad. En este mismo estudio, al analizar el mismo fenómeno por nivel de ingresos, se observa una tendencia parecida.

Retomando el hecho de que las personas más pobres gastan un mayor porcentaje de sus ingresos familiares en productos de tabaco, es necesario mencionarse que, desde el punto de vista de la distribución de su ingreso, este gasto se hace en detrimento de otras necesidades básicas como los alimentos, la atención sanitaria o la educación.

La OMS (2011) señala que “[...] además de sus efectos sanitarios directos, el tabaco da lugar a malnutrición, mayores gastos en atención de salud y muerte prematura. Asimismo, contribuye a elevar las tasas de analfabetismo, ya que el dinero que podría utilizarse para educación se destina, en cambio, al tabaco. La relación entre el tabaco y el agravamiento de la pobreza ha sido ignorada durante mucho tiempo por los investigadores de ambas áreas”. Aún más estudiado es el caso del consumo de alcohol, que acarrea efectos similares a los del tabaco, sumando el hecho que pese a que ha

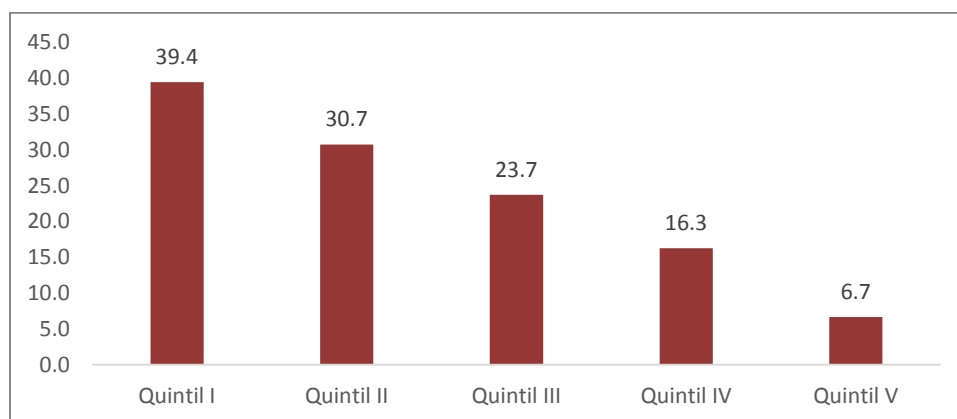
aumentado su consumo en todas las regiones del mundo, este incremento se ha dado en mayor medida en los países en desarrollo. (OMS, 2012)

Carencia alimentaria

Como se ha sustentado en el apartado anterior, una buena salud no solo consiste en la atención de enfermedades sino también en la prevención de las mismas. En ese sentido, la alimentación juega un papel de suma importancia en la formación de una persona saludable, menos propensa a padecer enfermedades que le obstaculicen su desenvolvimiento físico e intelectual, lo que pudiera dificultar el desarrollo de capacidades, así como el disfrute de una vida plena y digna. En este contexto, el CONEVAL, además de considerar en su medición multidimensional de la pobreza, la carencia por acceso a servicios de salud, contempla también la carencia por acceso a la alimentación, cuyo cálculo se guía por el concepto de seguridad alimentaria.

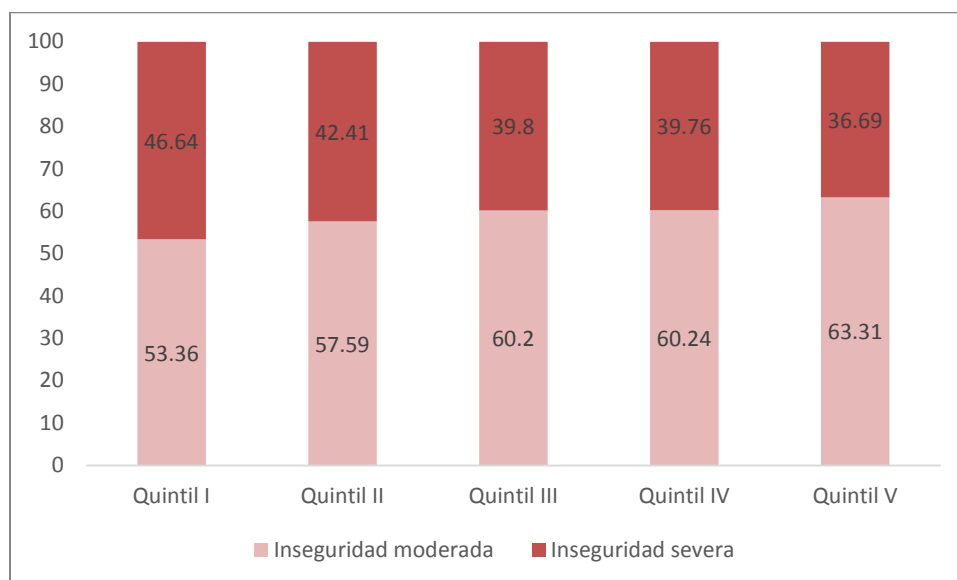
De acuerdo a los datos más recientes publicados por el CONEVAL se observa que la población que cuenta con menores ingresos es aquella que presenta mayores dificultades para acceder a una alimentación adecuada. Por quintiles de ingreso se observa que quienes se ubican en el quintil más bajo (quintil I) 39 por ciento de la población presenta carencia por acceso a la alimentación. De esta población destaca además que casi 47 por ciento presenta inseguridad alimentaria severa, porcentaje mayor en comparación al resto de los deciles (ver gráficas 27 y 28).

Gráfica 27. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación según quintiles de ingreso, 2014.



Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL.

Gráfica 28. Distribución porcentual de la población con carencia por acceso a la alimentación según grado de inseguridad alimentaria y quintiles de ingreso, 2014.



Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL.

La definición de seguridad alimentaria (y nutricional) actualmente aceptada¹⁶ por la FAO dice que:

“La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) existe cuando todas personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996)

De esta manera, en el siguiente apartado se abordarán con mayor profundidad los aspectos de: bajo acceso físico a los alimentos, bajo acceso económico a los alimentos y bajo aprovechamiento de los mismos. Esto acorde también con el derecho universal de todo ser humano a una alimentación adecuada, que se cumple cuando en todo momento se tiene disponibilidad y acceso físico y económico a los medios suficientes para alimentarse, según la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada (LGDA).

Asimismo, según el artículo 2 de esta misma Ley:

“El Derecho a la Alimentación Adecuada se ejerce cuando, de forma sustentable, todas las personas tienen, en cualquier momento, disponibilidad de alimentos para su consumo diario, así como el acceso físico y económico a una alimentación

¹⁶ Según el boletín de abril de 2015 publicado por la FAO.

nutritiva, suficiente y de calidad que le permita realizar sus funciones vitales, le posibilite su desarrollo integral y una vida digna, de acuerdo con su contexto cultural y sus necesidades específicas derivadas de su género, edad, raza u origen étnico, religión, condiciones de salud y actividades escolares o laborales, sin poner en riesgo la satisfacción de las otras necesidades básicas” (Frente Parlamentario contra el Hambre, 2014).

Bajo acceso físico de los alimentos

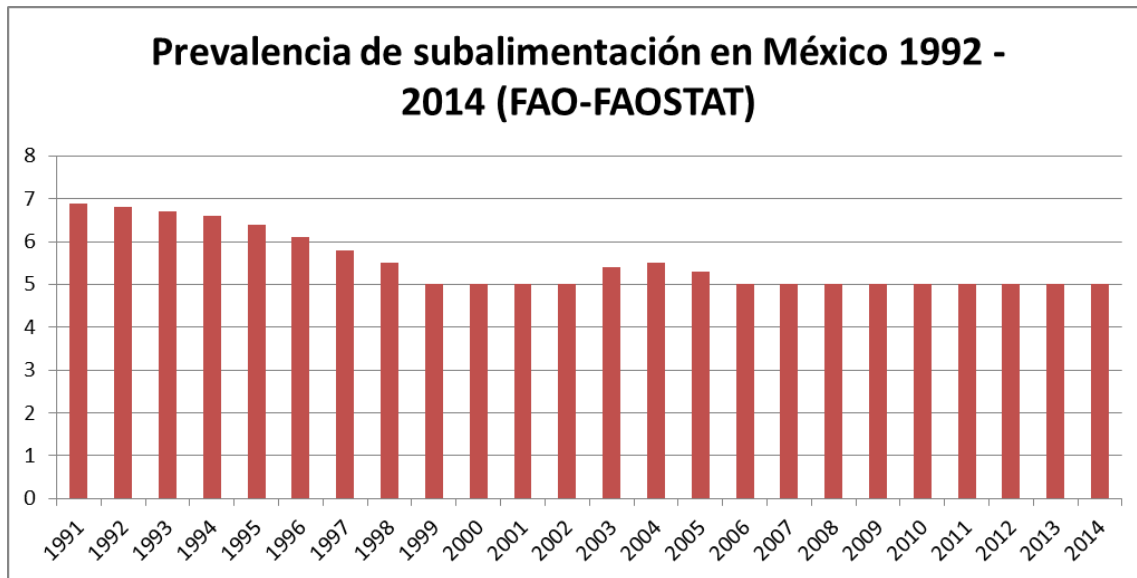
Se considera que una persona tiene acceso físico a los alimentos si puede tener materialmente a su alcance los alimentos, o bien los medios para obtenerlos, esto último sobre todo los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad (LGDA, 2014).

Un acercamiento para la cuantificación del acceso físico a los alimentos es a través del concepto de subalimentación que es entendida como la forma más severa de privación de la alimentación derivada de una insuficiente ingesta calórica (FAO, 2015).

Cabe señalar que México recibió en noviembre de 2014 el galardón del ODM-1 por reducir a la mitad la prevalencia de subalimentación y llegar a un valor de menos de 5 por ciento, al pasar de 6.9 por ciento entre 1990 y 1992 a 4.6 por ciento entre 2012 y 2014 (ver gráfica 29). La prevalencia medida por la FAO usa la producción interna de alimentos¹⁷ disminuida o aumentada por el comercio neto tomando en cuenta las variaciones de existencias que ajustan la oferta y demanda, se toman aquellos destinados al consumo humano y que son convertidos a valores de ingesta alimentaria (kcal) para conocer su valor alimenticio y así estimar el consumo nacional con el cual obtienen finalmente el porcentaje y número de personas que probablemente no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias.

¹⁷ Considera los alimentos frescos, cultivos primarios y homogeniza los productos procesados a equivalentes de productos primarios.

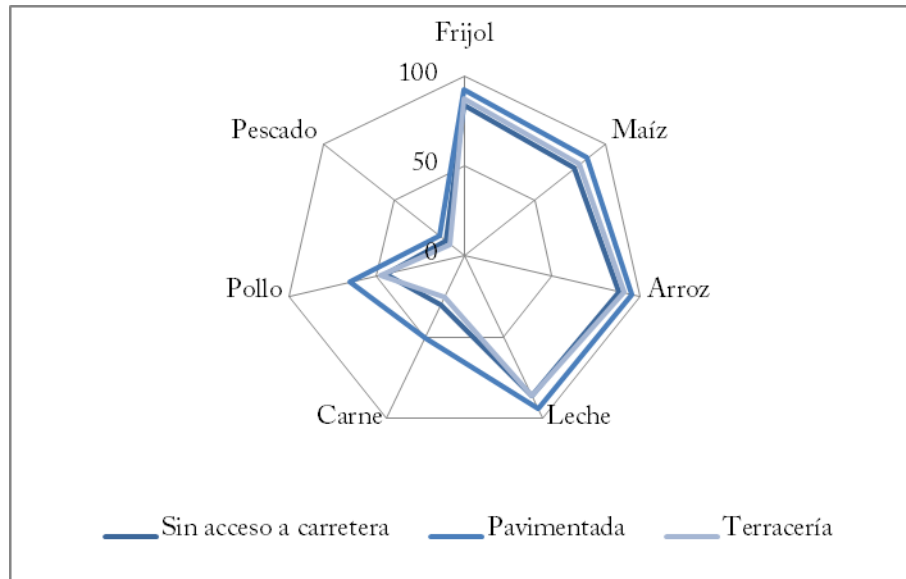
Gráfica 29. Prevalencia de subalimentación en México 1992-2014



Fuente: FAO 2015.

En México, una manera de aproximarse a la evaluación del acceso físico a los alimentos es a través del acceso a carreteras. De acuerdo con la información en la gráfica 30, donde se muestra el porcentaje de localidades con menos de 5 mil habitantes en 2010 con abasto de los siguientes siete productos: frijol, maíz, arroz, leche, carne, pollo y pescado, se observa que generalmente las localidades con acceso a carreteras pavimentadas cuentan con mayor abasto que las localidades que tienen acceso a terracería o que no cuentan con conexión a carreteras. Adicionalmente, cabe destacar que los mayores niveles de abasto corresponden a productos como el frijol, maíz, arroz y leche, lo cual podría ser resultado de una mayor oferta proveniente de la producción local de granos. Enseguida, aparecen el pescado, pollo y carne, para los cuales se observaron menores niveles de abasto.

Gráfica 30. Porcentaje de localidades menores a 5 mil habitantes con abasto por tipo de alimento y tipo de acceso a carretera



Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010. Infraestructura y Características Socioeconómicas de las Localidades con menos de 5 mil habitantes.

Existen otros factores que repercuten de manera indirecta en el bajo acceso físico de los alimentos, como lo es el caso de los precios, la demanda y los subsidios otorgados por parte del Estado (Letham 2002). Cabe resaltar que la población en situación de pobreza está mucho más expuesta a la volatilidad de los precios de los alimentos, los cuales en la mayoría de las ocasiones están determinados por su demanda. En ese sentido, según Letham (2002) los gobiernos deben de crear mecanismos para facilitar el acceso físico de los alimentos pero tomando en cuenta al productor.

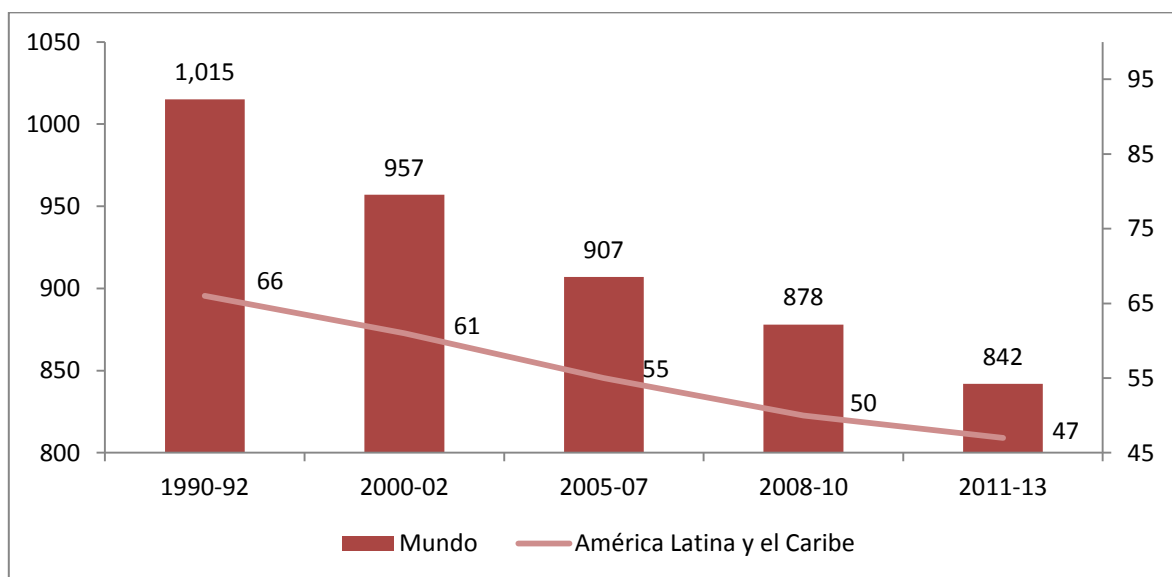
Según el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, la región de América Latina va transitando por el rumbo correcto en miras a cumplir la meta de reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre para 2015, pues la relación que existe entre personas desnutridas con la población total ha disminuido del 15 por ciento en 1990-1992 a 8 por ciento en 2010-2012. (PNUD 2013).

La OMS es otra de las instituciones que está realizando acciones en torno a la problemática que enfrenta la población a nivel mundial respecto a la malnutrición; en un acuerdo firmado por 170 países, que lleva por nombre “El acuerdo de Roma” se asumió el siguiente compromiso:

“La Declaración de Roma sobre la Nutrición consagra el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos inocuos, suficientes y nutritivos, y compromete a los gobiernos a prevenir la malnutrición en todas sus formas, incluyendo el hambre, las carencias de micronutrientes y la obesidad” (OMS 2014).

Con datos de este mismo organismo internacional se presenta información desde una perspectiva de orden regional. En la gráfica 31 se observa que la evolución de la región de América Latina y el Caribe ha ido en sintonía con el resto del mundo: ambos han disminuido la cantidad absoluta de personas en esta condición de 1990 a 2013, siendo que a nivel mundial la cantidad pasó de 1,015 a 842 millones de personas, mientras que para la región la disminución fue de 66 a 47 millones de personas durante el mismo periodo.

Gráfica 31.- Evolución del hambre en el Mundo y en América Latina y el Caribe en periodo 1990/92-2011/13 (millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OMS.

Bajo acceso económico a los alimentos

El acceso físico a los alimentos se podría considerar como una condición necesaria más no suficiente para garantizar la seguridad alimentaria de una persona. Para que una persona se pueda alimentar necesita que, además de tener garantizada la existencia de los alimentos, tenga la posibilidad de adquirirlos, es decir, poseer los medios necesarios para conseguir los alimentos que requiere, que en la mayoría de las ocasiones se refiere a medios monetarios.

La población que se encuentra en pobreza extrema, es aquella que además de contar con al menos tres carencias sociales, tiene ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, la cual cuantifica el valor de una canasta de bienes alimenticios básicos. De esta forma, dicha población es vulnerable a tener inseguridad alimentaria por dos direcciones: a) ingresos bajos que le imposibilitan adquirir la cantidad y calidad de alimentos que toda

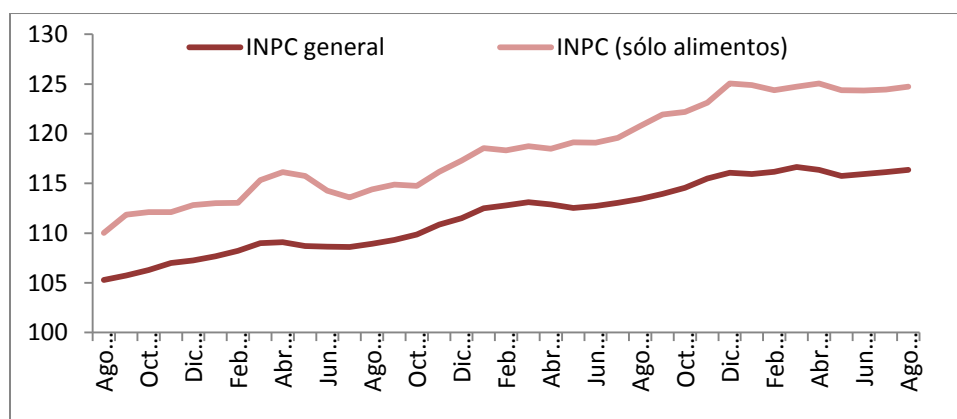
persona necesita para una vida saludable, y b) vulnerabilidad para alcanzar un nivel adecuado de alimentación ante la volatilidad de precios de los alimentos: pérdida de poder adquisitivo.

En México, de acuerdo con el CONEVAL, en los últimos cuatro años se incrementó el porcentaje de personas que aun destinando todo su ingreso a la compra de alimentos, no adquieren lo indispensable para tener una nutrición adecuada, al pasar de 19.4 por ciento a 20.0 por ciento de 2010 a 2012, hasta llegar a 20.6 por ciento en 2014, equivalente este último a más de 24.6 millones de personas.

Con respecto al segundo problema, el precio de los commodities¹⁸ al que pertenecen los alimentos, está determinado por la oferta y demanda de tales bienes, sin embargo, la oferta de ellos es de las de menor estabilidad dado que depende de, entre otras cosas, fenómenos meteorológicos impredecibles, y, en el caso de países emergentes, de la volatilidad en la inflación, tasa de interés, crecimiento de los países emergentes y niveles de inventarios disponibles (Doporto & Michelena, 2011).

En el caso de México, el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) elaborado por el INEGI a partir de una canasta de bienes representativa de los hábitos de consumo de la población, ha reflejado un comportamiento a la alza pero constante en los últimos tres años, comportamiento que no es derivado de su componente referente a alimentos, pues éste demostró ser más volátil, como se mencionó en el párrafo anterior (ver gráfica 32). Cabe mencionar que este componente se basa en el precio del pan, tortillas y cereales; carnes; pescados y mariscos; leche, derivados de leche y huevo; aceites y grasas comestibles; frutas y hortalizas; azúcar, café y refrescos envasados y otros alimentos.

Gráfica 32.- Evolución del INPC general y del precio de los alimentos



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

¹⁸ Bienes físicos que constituyen componentes básicos de productos más complejos.

La distribución desigual de los ingresos, bienes y servicios entre personas, y la estratificación de la sociedad según la ocupación, ingresos género y etnia, que asigna a cada individuo una posición social, los expone de manera diferencial a distintos riesgos que finalmente inciden en la alimentación y la salud. (Morris, 2010). Entre estos factores, existen factores externos como las crisis económicas mundiales, que de manera indirecta han derivado en crisis alimentarias.

“La malnutrición, frecuentemente, forma parte del círculo vicioso de la pobreza y la enfermedad. Estos tres factores se interrelacionan de tal manera que cada uno contribuye a la presencia o permanencia de los otros.”(Montoya, 2002)

Bajo aprovechamiento de los alimentos

Por último, para garantizar la seguridad alimentaria de una persona se necesita que en caso de poder acceder ya al consumo de alimentos, éste sea de calidad y se lleve a cabo bajo ciertas condiciones sanitarias mínimas mencionadas con anterioridad. De acuerdo a la FAO enfermedades gastrointestinales y respiratorias, la falta de acceso a servicios de salud; la falta de servicios básicos en la vivienda; prácticas inadecuadas sobre la preparación, conservación, higiene de los alimentos son factores que determinarán el adecuado aprovechamiento biológico de estos, lo que conlleva a convertirlos en nutrientes que serán asimilados por el organismo.

Exclusión social, productiva, laboral y financiera

Desconocimiento de derechos sociales y responsabilidades

Según la UNICEF en su informe *“Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010”*, diversos estudios han documentado que existe una vinculación entre la pobreza y la exclusión social asociada a la falta del ejercicio pleno de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales.

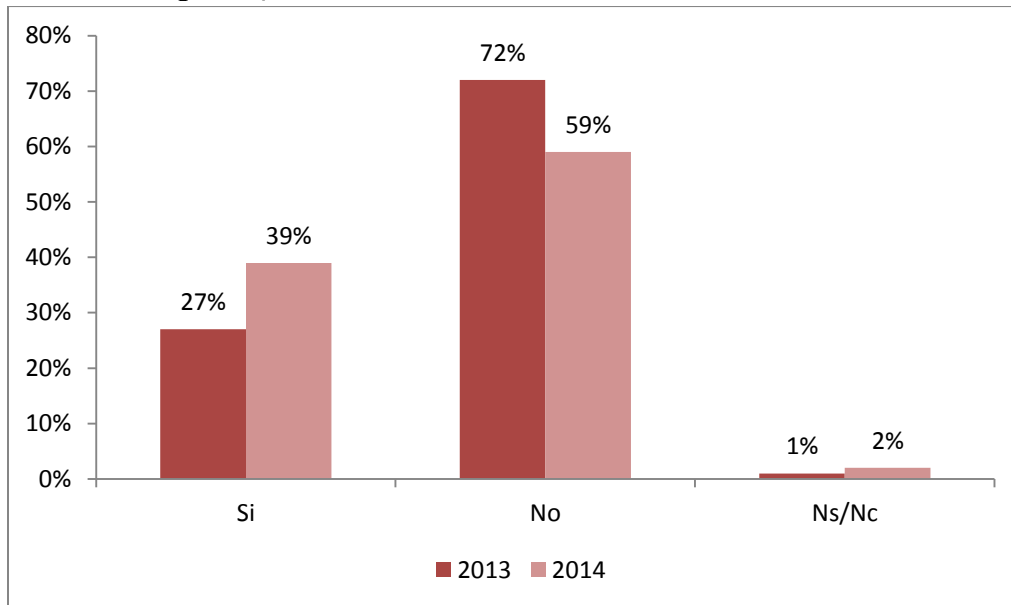
Frecuentemente, las personas que viven en situación de pobreza carecen del acceso a la información que es importante para tomar decisiones que afectarán su vida, la consecuencia de esto es que la población que vive en la pobreza ve reducidos sus ingresos, además de presentar mayores obstáculos para garantizar su acceso a los servicios públicos. Los Estados son los encargados de proveer la información necesaria para estas personas, sobre todos los servicios que provee y los derechos que la población tiene a estos.

En septiembre de 2014, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, realizó la Encuesta Nacional de Opinión Pública: Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México. A continuación se presentan algunos de los resultados relevantes sobre derechos sociales.

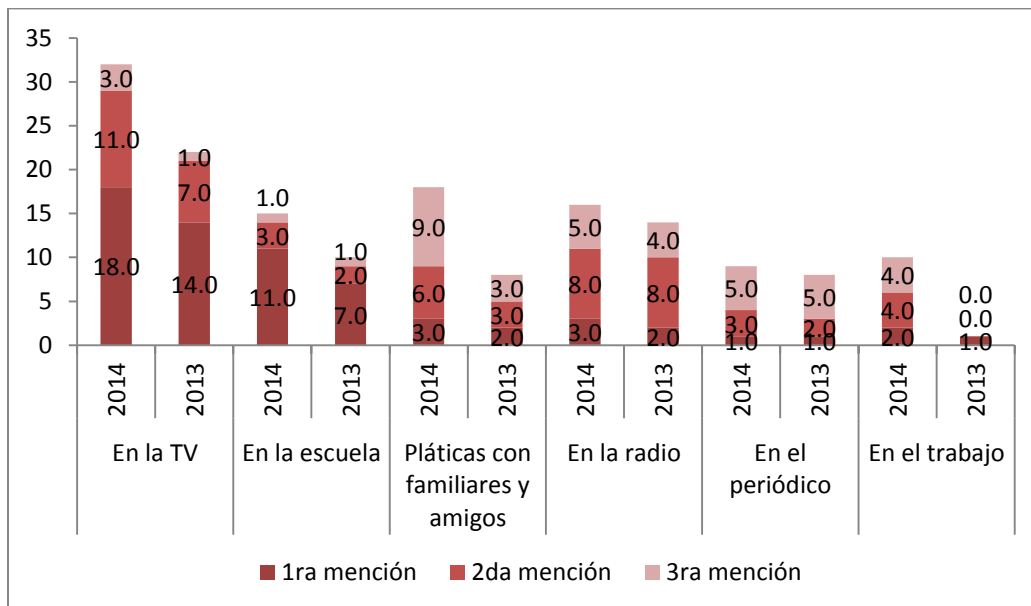
Los resultados de la encuesta muestran, que si bien, el conocimiento de los derechos sociales ha aumentado a lo largo del tiempo, así como la participación activa de los ciudadanos, éstos desconfían de las instituciones del Estado. A pesar de esta desconfianza, los resultados sugieren que los ciudadanos tienen claro que para ser un buen ciudadano es necesario, por lo menos, votar, pagar impuestos y participar en ciertos procesos colectivos.

Gráfica 33: Resultados de la Encuesta Nacional de Opinión Pública: Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México.

i) Por favor dígame, ¿ha escuchado o no ha escuchado hablar sobre los derechos sociales?



ii) ¿En dónde había escuchado hablar sobre los derechos sociales?



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública.

En el 2013, el porcentaje de ciudadanos que no había escuchado hablar sobre sus derechos sociales correspondía al 72%, para el 2014, este porcentaje se redujo considerablemente a 59%. En cuanto a las fuentes de información, la mayoría ha escuchado hablar de dichos derechos en la televisión, en ambos sondeos, y en segundo

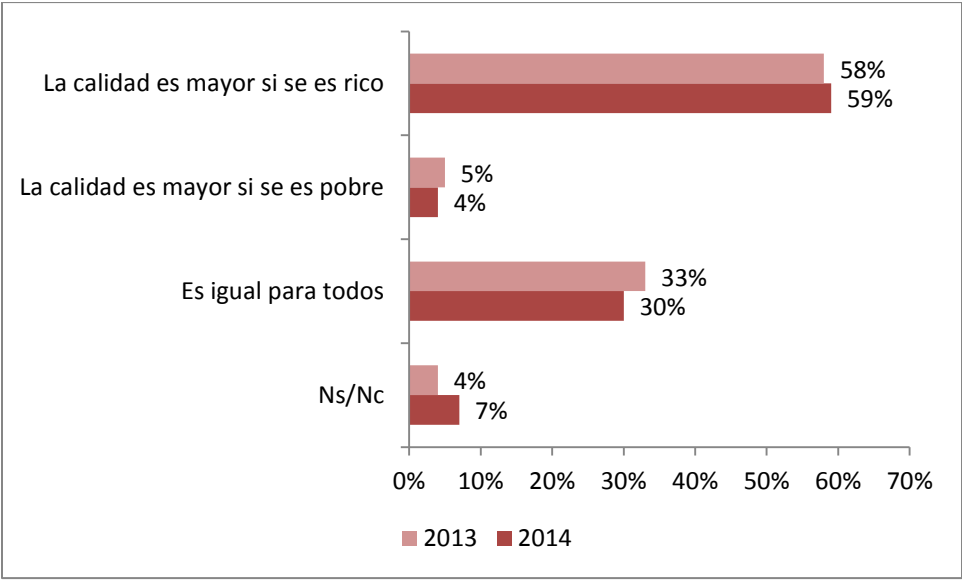
lugar en la escuela. Por este último ámbito, la educación, es fundamental para conocer los derechos sociales.

De igual manera sugieren que existen diversos grupos de ciudadanos, unos enterados y participativos y otros con un gran desconocimiento de sus derechos y apáticos. La encuesta ubica a una proporción mayoritaria de estos últimos en el noroeste del país y en la costa del golfo, sin incluir a la península.

Desde una perspectiva general, se puede decir que los resultados de las encuestas, muestran que los ciudadanos mayores de 18 años mexicanos, están más informados y demandan crecientemente la garantía de sus derechos. Es justamente el resultado que las instituciones del Estado buscaban en una democracia madura, sin embargo, este perfil presenta retos enormes para un Estado con instituciones aún débiles, de las cuales los ciudadanos desconfían.

En dicha encuesta, también se pregunta si se cree que la calidad de los servicios relacionados con los derechos sociales es mayor si se es rico o pobre. Los resultados muestran que casi el 60% de la población considera que la calidad de los servicios es mayor cuando se tiene una mejor situación económica que cuando se vive en pobreza (ver gráfica 34).

Gráfica 34. Resultados de la encuesta Resultados de la Encuesta Nacional de Opinión Pública: Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México.



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública.

Acceso limitado a la atención integral por parte de los distintos programas de desarrollo social y económico

La conformación de sistemas de protección es compleja debido a la variedad de objetivos diferenciados, aunque relacionados entre sí, que tienen los programas enfocados al desarrollo social y económico. Según el Banco Mundial (BM), cada vez es más importante intentar establecer un enfoque basado en sistemas, en lugar de un enfoque de atención a corto plazo. Según FAO (2012) *“En la Estrategia para la Protección Social y el Trabajo 2012-2022 del Banco Mundial señala que “El principal objetivo de la nueva estrategia es ayudar a los países a cambiar de enfoques fragmentados a sistemas armonizados”. Se basa en la presunción de que los instrumentos de gestión de riesgos más sistemáticos y predecibles, orientados a mejorar la resistencia a largo plazo llevarán a una eliminación sostenible de la pobreza”*.

De esta forma, es necesario ir más allá de un enfoque puramente centrado en proveer atención coyuntural hacia programas que permitan dotar a la población de herramientas para alcanzar y mantener un nivel de vida digno de manera sostenida. Para ello, es necesario que la población tenga acceso a los distintos esfuerzos institucionales enfocados a la atención de la pobreza, asumiendo que ésta se debe a cuestiones multifactoriales que para ser abordada de manera efectiva requiere de distintas intervenciones.

Escasa penetración de instituciones financieras

La inclusión financiera ha sido un tema crucial en el estudio de las causas de la pobreza y las alternativas para combatirla. Si bien no representa un fin por sí mismo, existe evidencia importante que muestra los beneficios individuales por un mayor acceso a servicios financieros. En tanto exista cobertura adecuada por parte de la banca comercial, así como una variedad óptima en los productos financieros ofertados, los individuos pueden obtener recursos para expandir sus negocios, invertir en educación, salud o patrimonio, solventar los riesgos asociados a choques económicos, entre otros (Demirguc-Kunt et. al., 2015). Una de las barreras a la inclusión financiera tiene que ver con la penetración de las instituciones financieras a lo largo del territorio nacional.

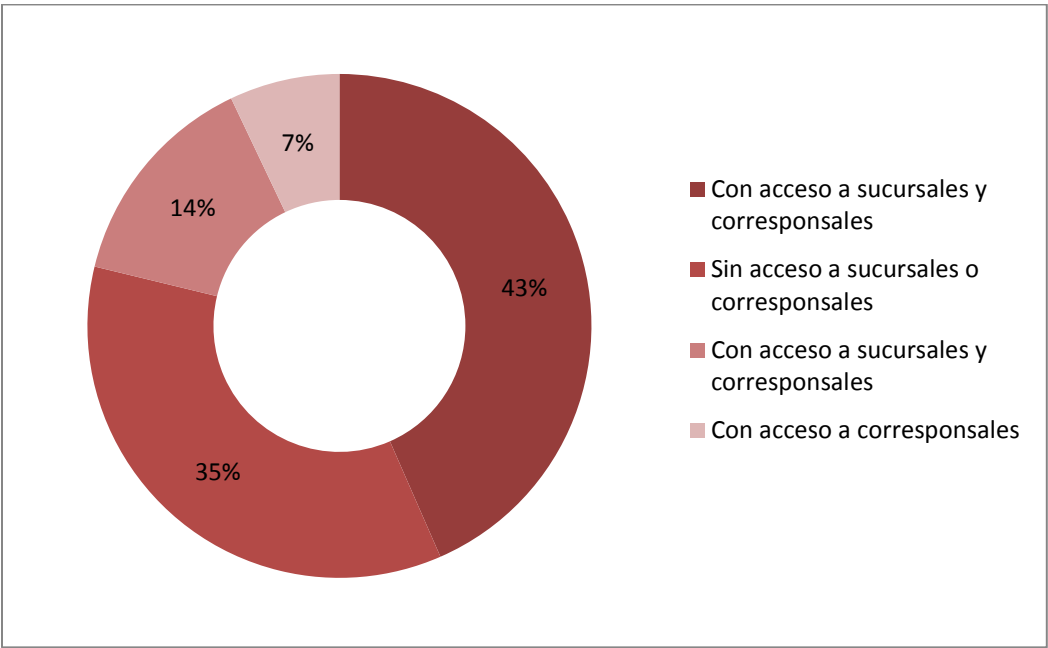
Para medir el acceso a los servicios financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) utiliza tres indicadores básicos: el número de puntos de acceso¹⁹ a servicios financieros por cada 10,000 adultos, el porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso a servicios financieros, y el porcentaje de la población adulta que habita en municipios con al menos un punto de acceso a estos servicios.

El último corte que reporta la CNBV sobre inclusión financiera, correspondiente al primer trimestre de 2014, si bien reporta que 98 por ciento de la población adulta vive en

¹⁹ Se definen como puntos de acceso a las sucursales bancarias, los cajeros automáticos, las terminales punto de venta, corresponsales bancarios, banca móvil y banca por internet.

municipios con al menos un punto de acceso a servicios financieros, este porcentaje debe complementarse con otras cifras. Por ejemplo, la CNBV da cuenta también de que del total de municipios en el país, 43 por ciento (1,067 municipios) cuentan con acceso a sucursales bancarias y corresponsales, mientras que 35 por ciento no cuentan con ninguna clase de acceso, sumado a un 14 por ciento (182 municipios) que cuentan con acceso únicamente a sucursales (ver gráfica 35).

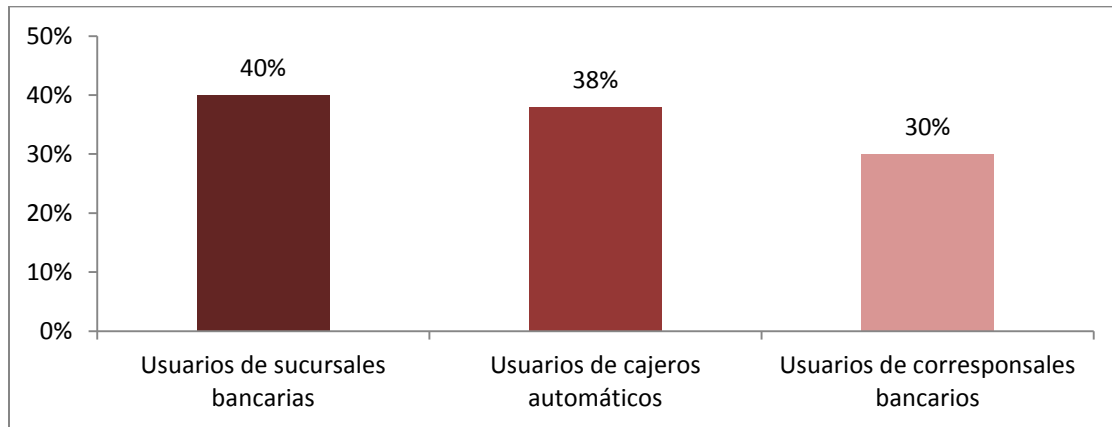
Gráfica 35. Porcentaje de municipios según acceso a servicios bancarios al primer trimestre de 2015.



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por otro lado, pese a que un porcentaje importante de la población vive en municipios con acceso a servicios bancarios, estos no son necesariamente utilizados. Al respecto, alrededor del 40 por ciento de la población en 2012 utilizó servicios bancarios a través de alguna sucursal, mientras que un 38 por ciento tuvo como canal de acceso los cajeros automáticos y un 30 por ciento accedió mediante corresponsales bancarios (ver gráfica 36). Estos porcentajes se reducen aproximadamente en la mitad cuando se revisan las cifras en poblaciones con número de habitantes menor a 15,000 personas, donde 20 por ciento de la población accedió a los servicios financieros mediante una sucursal bancaria, un 23 por ciento mediante cajeros automáticos y otro 16 por ciento que tuvo acceso a través de corresponsales bancarios.

Gráfica 36. Porcentaje de población según canal de acceso, 2012.



Fuente: Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, 2012.

Existen problemas del lado de la oferta y del lado de la demanda que favorecen esta situación de exclusión. Por el lado de la oferta, abrir sucursales bancarias o acercar los servicios financieros a poblaciones rurales o apartadas es poco redituable frente a los altos costos de infraestructura y nómina. Los problemas observados del lado de la demanda, como son la falta de documentos, o la exigencia de requisitos que no pueden cubrir los habitantes en estas localidades, así como la desconfianza de los usuarios en las instituciones financieras también influye en barreras para una inclusión financiera eficaz (Hinz, 2014).

Acceso limitado a los servicios financieros y al crédito productivo

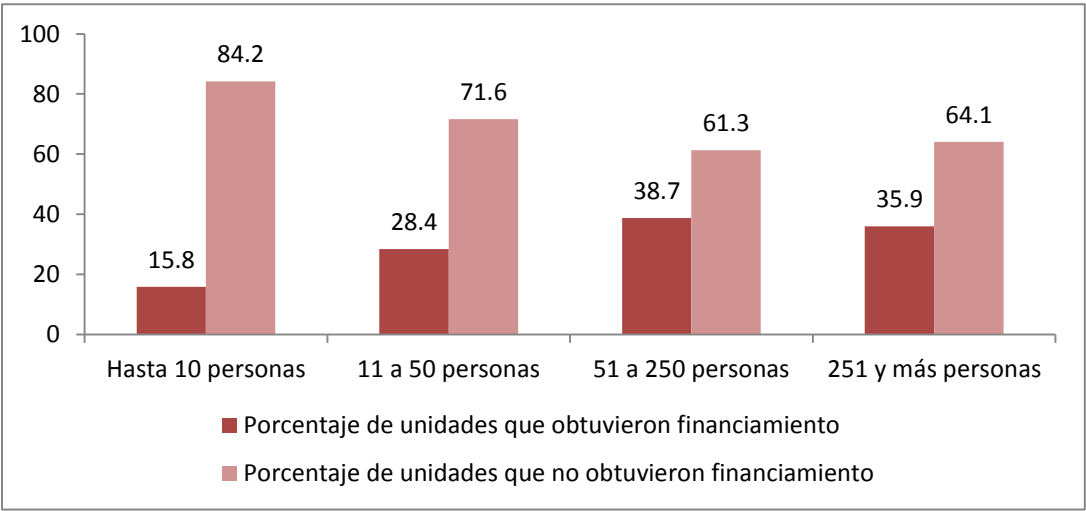
Como se exploró en el apartado anterior, si bien es cierto que la cobertura bancaria a través de sucursales, corresponsales o cajeros automáticos llega a municipios donde habita casi la totalidad de la población adulta, no necesariamente los instrumentos crediticios están al alcance de la población en general o de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas. Por una parte, la exigencia de requisitos como la comprobación de ingresos mínimos en la mayoría de los productos financieros excluye a buena parte de la población adulta del crédito formal. Por el lado de las PYMES, de acuerdo con BANXICO (2015), la falta de acceso a fuentes de crédito bancario tiene como causas, entre otras, la falta de información confiable por parte de las instituciones de crédito, los altos índices de mortandad que enfrentan estos establecimientos, o la baja productividad de estas empresas, que condiciona de manera importante la generación de ingresos que garanticen el pago del crédito, además de la falta de oferta de productos crediticios que se adapten a las necesidades de los pequeños comercios.

La teoría económica ofrece explicaciones para situaciones en donde el crédito se raciona, excluyendo a una buena parte de los demandantes. Los bancos prestan recursos y consideran la tasa de interés a la que prestan y el riesgo asociado al préstamo. Debido a que los bancos no siempre tienen mecanismos efectivos para identificar a aquellos prestatarios que garantizan el pago del crédito, ni información suficiente acerca de la

calidad del proyecto financiado, los bancos observarán en la disposición a pagar determinada tasa de interés el nivel de riesgo: aquellos que estén dispuestos a pagar una mayor tasa serán quienes lleven a cabo proyectos más riesgosos, y viceversa. Ante tal situación, los bancos optarán por fijar una tasa de interés que maximice los beneficios considerando los riesgos. Para los bancos no resulta conveniente elevar esta tasa (pues el riesgo también se eleva), pero tampoco conviene reducirla, pues los retornos resultan más bajos (Stiglitz y Weiss, 1981).

Los resultados de los Censos Económicos 2014 dan cuenta del acceso al financiamiento por parte de las unidades económicas durante 2013, además de la fuente y el uso del mismo. De acuerdo con la gráfica 37, la falta de financiamiento se observó en los establecimientos más pequeños (con menos de 10 personas empleadas), donde apenas 15.8 de estas unidades obtuvieron alguna clase de financiamiento. Este porcentaje crece entre las empresas más grandes, siendo aquellas de entre 51 y 250 empleados las que reportaron el porcentaje más alto de acceso a crédito (38.7 del total de estos establecimientos).

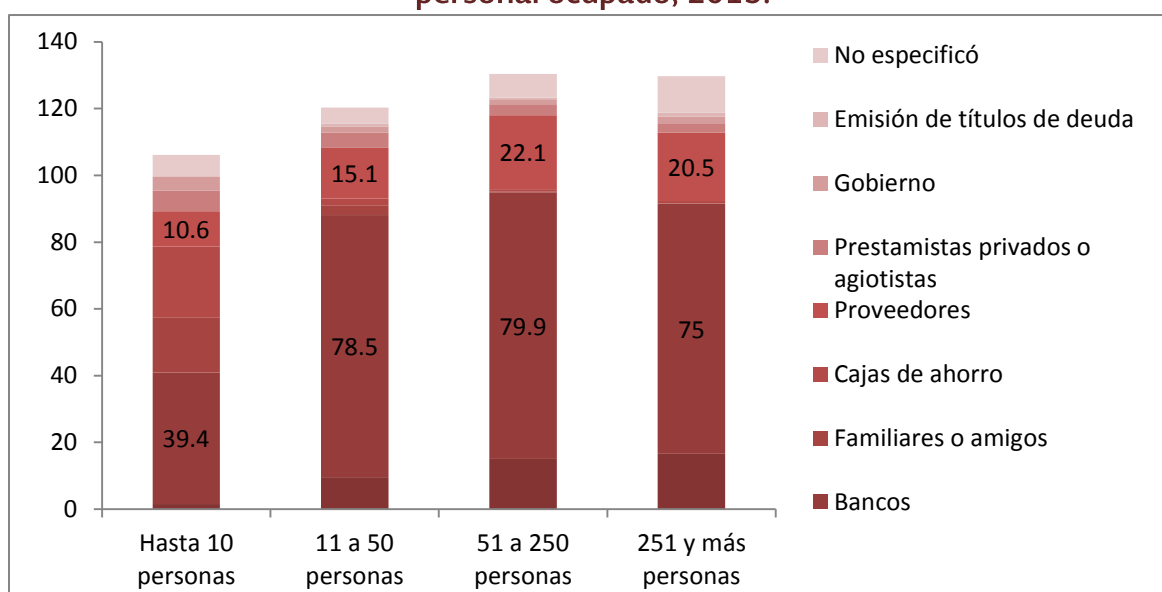
Gráfica 37. Acceso a financiamiento de las unidades económicas por estrato de personal ocupado, 2013.



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2014.

En cuanto a la fuente del financiamiento, los bancos adquieren mayor presencia entre las unidades más grandes, con porcentajes por encima del 75 por ciento en aquellas con 11 a 50 personas, 51 a 250, y más de 251 empleados, mientras que los propietarios o socios constituyen una fuente importante del crédito. Este porcentaje se reduce en las empresas más pequeñas (de menos de 10 empleados), mientras que el de los propietarios desaparece prácticamente, debido a que recurren en mayor proporción a otras fuentes de crédito, especialmente las cajas de ahorro, los proveedores, y los préstamos realizados por familiares o amigos (ver gráfica 38).

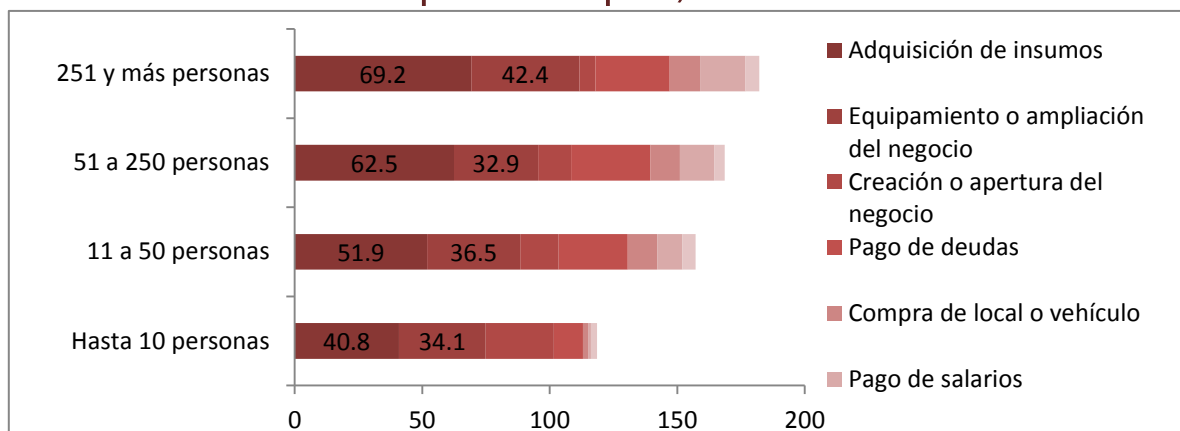
Gráfica 38. Fuente de financiamiento de las unidades económicas por estrato de personal ocupado, 2013.



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2014. Algunas unidades económicas reportaron más de una fuente de financiamiento.

Por último, el uso que le dieron los establecimientos comerciales durante 2013 también presentó diferencias importantes de acuerdo con el tamaño de las unidades. Entre los cuatro estratos identificados la adquisición de insumos significó el principal uso del crédito solicitado, porcentaje que es más bajo entre las unidades más pequeñas. Otro rubro importante es el crédito destinado al equipamiento o ampliación del negocio, siendo las empresas más grandes las que se orientan en mayor medida a la utilización del crédito para expandir sus actividades, con 42.4% del financiamiento adquirido. El pago de deudas es otro destino importante, mientras que para las empresas con menos de diez empleados la apertura o creación del negocio constituye un porcentaje destacado en el uso de los recursos prestados (ver gráfica 39).

Gráfica 39. Uso del financiamiento de las unidades económicas por estrato de personal ocupado, 2013.



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2014. Algunas unidades económicas reportaron más de un uso para el financiamiento.

Si bien las empresas utilizan los recursos financieros que adquieren para el proceso productivo, sea en la adquisición de insumos o en el equipamiento del negocio, es necesario destacar que las unidades económicas más pequeñas dispersan el monto del crédito en otros rubros, además de recurrir en mayor medida a fuentes informales de crédito, en caso de encontrarlas, dado que alrededor del 85 por ciento del total de las empresas con menos de 10 empleados carecieron de fuentes de crédito durante 2013. Este tipo de establecimientos llegó a constituir aproximadamente el 95 por ciento del total de negocios durante el año ya mencionado.

Ante las condiciones expuestas, las personas en situación de pobreza o con bajos recursos ven limitada su capacidad de generar opciones productivas que les permitan superar su condición de vulnerabilidad económica. Los insuficientes recursos económicos con los que cuentan les impiden realizar inversiones iniciales, mientras que la baja penetración de servicios financieros limita la posibilidad de acceder a créditos que les permitan iniciar una actividad productiva.

Generación insuficiente de empleo

De acuerdo con el informe Tendencias mundiales del empleo 2014, publicado por la OIT, se calcula que en 2013 el número de personas desempleadas a nivel mundial se situó cerca de los 202 millones de personas, es decir, hubo un aumento de casi 5 millones respecto del año anterior, esto quiere decir que el empleo está creciendo pero a un ritmo mucho más lento que la fuerza de trabajo. Para solucionar este problema se deben impulsar políticas macroeconómicas que favorezcan la creación de empleos.

Esta situación representa un déficit de demanda global, el cual impide una recuperación más rápida de los mercados de trabajo mundiales. Dicho informe sugiere que se puede encontrar un nuevo equilibrio mediante las políticas macroeconómicas y un aumento de los ingresos del trabajo, que mejorarían considerablemente el panorama del empleo. En una simulación del restablecimiento del equilibrio en los países del G20, se muestra que podría reducirse el desempleo en 1.8 puntos porcentuales para el 2020, es decir, se crearían un total de 6.1 millones de empleos.

En México la capacidad que se tiene para generar empleos productivos es insuficiente, al menos al mismo ritmo que crece la población en edad laboral, lo cual ha sido uno de los principales problemas que ha enfrentado el país desde las últimas tres décadas.

Si bien entre el periodo de 2004 a inicios del 2008 el empleo creció de manera importante debido al incremento del PIB real, fue insuficiente para cubrir los rezagos que se acentuaron con las recientes crisis económicas. Al mismo tiempo se presenta una nueva tendencia en cuanto al empleo formal: presenta cada vez más similitudes con el empleo informal. Esto quiere decir que no solamente ha crecido el desempleo sino que también ha crecido la población ocupada sin prestaciones sociales, así como los empleos informales.

Gráfica 40. Tasa de Desocupación de la PEA Agosto 2012-Agosto 2015

The graph illustrates the monthly CPI index over a 36-month period. The index starts at approximately 5.3 in August 2012, drops to 4.9 in September, and then fluctuates between 4.4 and 5.4 until December 2013. It reaches a peak of 5.4 in January 2014, followed by a decline to 4.3 in February. The index then rises to 4.9 in May, drops to 4.8 in June, and peaks again at 5.4 in July. It then declines to 5.1 in August, 5.0 in September, and 4.5 in October. A sharp drop occurs in November to 4.5, followed by a low of 3.7 in December. The index then rises to 4.5 in January 2015, declines to 4.3 in February, and reaches a low of 3.8 in March. It then rises to 4.3 in April, 4.4 in May, and 4.4 in June. Finally, it rises to 4.7 in July and ends at 4.7 in August 2015.

Month	Index Value
Agosto 2012	5.3
Septiembre 2012	4.9
Octubre 2012	5.0
Noviembre 2012	5.0
Diciembre 2012	4.4
Enero 2013	5.4
Febrero 2013	4.8
Marzo 2013	4.5
Abril 2013	4.9
Mayo 2013	4.9
Junio 2013	5.0
Julio 2013	5.1
Agosto 2013	5.2
Septiembre 2013	5.3
Octubre 2013	5.0
Noviembre 2013	4.5
Diciembre 2013	4.3
Enero 2014	5.1
Febrero 2014	4.6
Marzo 2014	4.7
Abril 2014	4.8
Mayo 2014	4.9
Junio 2014	4.8
Julio 2014	5.4
Agosto 2014	5.2
Septiembre 2014	5.1
Octubre 2014	4.8
Noviembre 2014	4.5
Diciembre 2014	3.7
Enero 2015	4.5
Febrero 2015	4.3
Marzo 2015	3.8
Abril 2015	4.3
Mayo 2015	4.4
Junio 2015	4.4
Julio 2015	4.7
Agosto 2015	4.7

Aunado a que a partir del año 2000 han aumentado las tasas de desempleo, ha aumentado significativamente la informalidad en el país y por lo tanto, las personas sin seguridad social. En cuanto a los empleos formales, un número importante de ellos es de trabajadores eventuales o permanentes (STPS).

De esta forma, el reto para la economía mexicana es generar los empleos suficientes para cubrir la demanda, la cual crece a medida que crece la población económicamente activa por lo que es necesario crear condiciones laborales adecuadas y mejorar la productividad, esto mediante la generación de empleo productivo que sirva como base a la productividad y el crecimiento económico.

A pesar de su importancia, las pequeñas empresas y en particular las microempresas han sido consideradas como un sector empresarial con limitada capacidad para generar valor agregado. En consecuencia, se consideran socialmente como opciones productivas poco eficientes, ya que dichas empresas no tienen la capacidad para aprovechar las ventajas de la producción en masa debido a sus altos y poco competitivos costos de producción

(Audretsch, 1999). De esta forma es común que estas empresas operen con rendimientos decrecientes en sus funciones de producción.

Algunas características de este sector empresarial es que una gran parte se concentra en el sector informal, que no compiten de manera directa con las grandes debido a que se concentran en pequeños nichos de mercado, lo cual también limita su crecimiento.

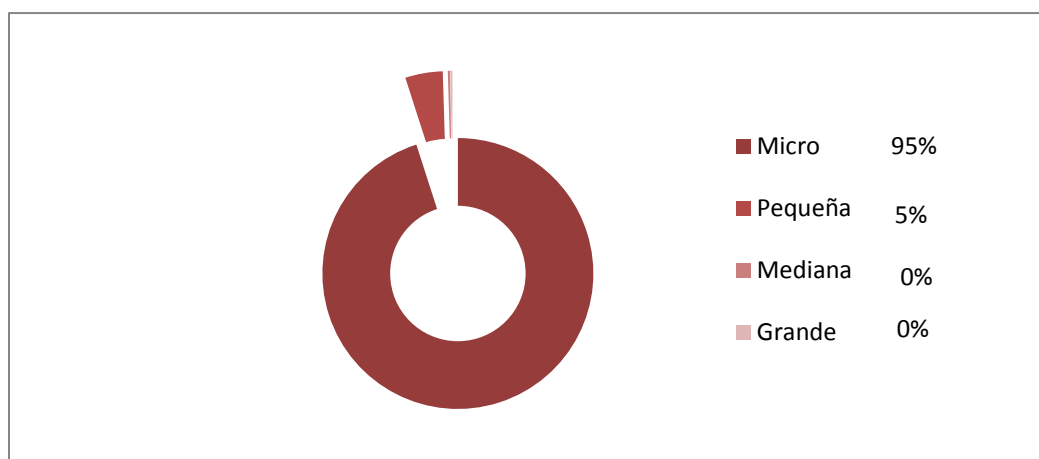
Una ventaja que tienen estas pequeñas empresas es que tienen mayores posibilidades de flexibilidad y cercanía con el cliente, lo que les permite evadir la competencia directa con empresas de mayor tamaño.

En los países desarrollados, las pequeñas empresas que entran al mercado cuentan con personal calificado y por lo tanto producen bienes con alto valor agregado y respaldados con una serie de conocimientos tecnológicos impulsados por la innovación. Esta innovación es precisamente la que les permite competir con grandes empresas y coexistir en un mismo mercado (Acs et al. 1997).

En países en desarrollo como México, un emprendedor cuenta con muchos obstáculos para iniciar un negocio, en forma de trámites, elevados costos de inversión y una baja tasa de innovación y tecnología. Por otro lado, en términos de la producción, para las pequeñas empresas el aumentar su volumen de producción para beneficiarse de las economías de escala les es muy difícil, lo que limita el que sean competitivas, acotando sus rendimientos.

En la siguiente gráfica, se encuentra la distribución de las unidades económicas en México en el año 2014, y casi el total de las empresas (95%) son microempresas, el 5% restante son pequeñas empresas y no es representativo el número de empresas medianas ni grandes.

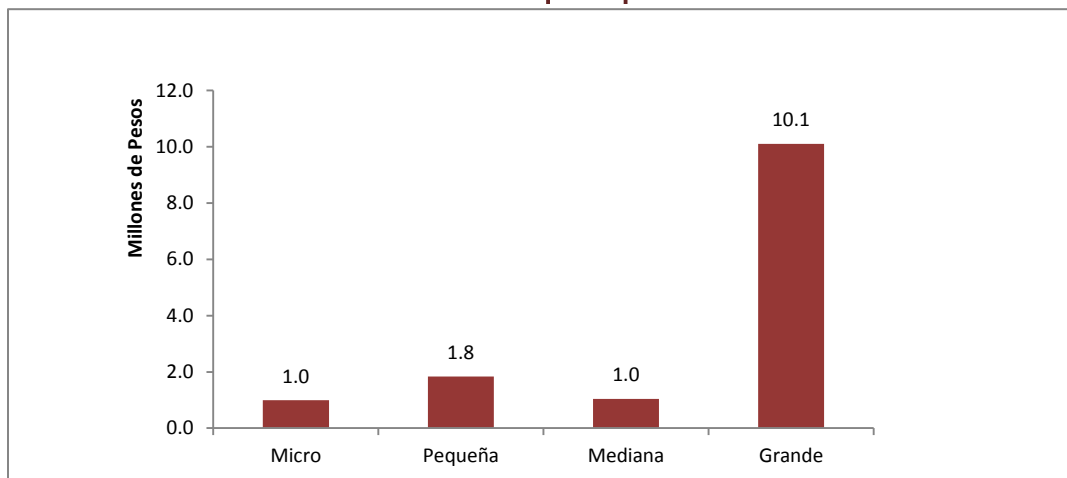
Gráfica 41. Distribución de las unidades económicas en México, 2014



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2014

A continuación se muestra la producción en unidades monetarias de las empresas de acuerdo a su tamaño. A pesar de que la mayoría de las empresas son micro y pequeñas, su producción es menor de 3 millones de pesos. En cambio, las empresas grandes que no representan un porcentaje significativo, el valor de su producción es mayor de 10 millones de pesos. Esto significa que el valor de su producción es 3 veces mayor que las micro y pequeñas empresas juntas.

Gráfica 42. Producción bruta por tipo de unidad económica



Fuente: INEGI, Censos Económicos 2014

Fallas de información para la vinculación de la oferta y demanda de empleo

Salas y Murillo (2013) observan efectos adversos y asimetrías en los mercados de trabajo que afectan principalmente a los jóvenes egresados de las universidades. Por una parte, la masificación de la educación superior elevó el número de egresados que ingresaban al mercado laboral, presionando a la baja los salarios para los profesionistas sin experiencia. Este fenómeno, por otra parte, llevó a requerir mayores niveles de preparación y que los egresados extendieran su formación superior para alcanzar los nuevos requerimientos laborales. Además de los bajos salarios, la precariedad del empleo lleva a las personas, especialmente jóvenes o mujeres, a abstenerse o posponer su ingreso al mercado laboral, lo que dificulta a las empresas absorber o atraer talento que cumpla con algunas de las características valoradas en el mercado: formados con amplias competencias empresariales, dominio de habilidades básicas que permitan su incorporación a sectores en expansión, minimizar los costos de inserción o adaptación, y formar una reserva de capital humano que pueda ser movilizado.

Por otra parte, Laos y Garro (2000) encuentran que los mercados laborales en México funcionan de forma segmentada en los sectores de empleo formal e informal. El análisis de los dos sectores deja hallazgos importantes: una parte importante del empleo creado es creado por empresas o negocios pequeños, característicos del sector informal en las áreas urbanas. Así, la mayoría de los empleos informales lo constituyen los trabajos a

destajo, el autoempleo, y se concentra en negocios pequeños, con alta dependencia en mano de obra. Al respecto, Maloney (2011) explora las razones que contribuyen a la generación de distorsiones en los mercados laborales, impidiendo una vinculación efectiva entre la oferta y la demanda laboral. En primer lugar, la posibilidad de ser el propio jefe y la flexibilidad asociada con el autoempleo funciona como un incentivo a permanecer en la informalidad, aún a costa de un mayor salario o de las prestaciones del empleo formal. En segundo lugar, en el sector informal es común encontrar que los trabajadores mantienen familiares o conocidos con el puesto de trabajo. La decisión de permanecer en la informalidad conlleva un círculo vicioso: mantenerse informal y poco productivo implica renunciar a protección social, y prestaciones como la capacitación laboral. A su vez, dicha situación significa una traba para el desarrollo de las habilidades productivas de la fuerza laboral informal, lo que restringe las posibilidades de encontrar empleos de mayor calidad, aunado a los lazos que mantienen con las plazas informales.

Morán (2015) señala la falta de vinculación entre empresas, gobierno, e instituciones educativas para garantizar que las habilidades de los egresados del sistema educativo sean las necesarias para el sector productivo y que les permitan gozar de mejores remuneraciones. Si bien a nivel superior existen avances importantes, estos siguen siendo insuficientes, mientras que los esfuerzos de los gobiernos se han enfocado en políticas de empleo temporal, muchas veces precario, que no permite el desarrollo eficaz de las habilidades de los beneficiados, o bien, los alcances de estos programas son limitados²⁰. Los sistemas oficiales de capacitación, si bien cuentan con infraestructura amplia, enfrentan carencias en cuanto al personal docente y de instrucción que garantice una actualización adecuada en el manejo de nuevas tecnologías y el desarrollo de habilidades productivas, mientras que el esfuerzo del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) no cumplido con mantener estándares de competencia relevantes para los trabajadores y las industrias. Por su parte, es común que en una gran parte de las empresas (principalmente los establecimientos pequeños, con bajo acceso a fuentes de financiamiento formal) no emprendan proyectos para capacitar a los trabajadores.

Conocimientos y habilidades productivas inadecuadas

Un estudio publicado por CIDAC (2014) encontró que, más que un énfasis en la carrera o el título universitario, las empresas en México enfocan su atención en una serie de competencias básicas al momento de contratar personal. Las habilidades requeridas por las empresas, que muchas veces no son cubiertas por los aspirantes a la vacante, son las siguientes:

- Comunicación escrita en español.
- Comunicación oral en español.
- Comunicación oral en inglés.

²⁰ Ejemplo de ello son las iniciativas Bécate y el Observatorio Laboral.

- Puntualidad.
- Sentido de responsabilidad.
- Iniciativa o proactividad.
- Capacidad de síntesis de información.
- Pensamiento lógico o ágil.

No obstante, existe una brecha entre las habilidades requeridas por los empleadores y las aspiraciones de los jóvenes que ingresan al mercado laboral. Por una parte, las empresas encuentran difícil llenar las vacantes, mientras que los jóvenes no encuentran suficientes oportunidades de trabajo, ni de la calidad esperada. A nivel nacional, 75 por ciento de empleadores han ofrecido vacantes que no han podido llenar, pese a tener candidatos para los puestos. Entre las causas de ello, se menciona una saturación de jóvenes matriculados en educación superior, respecto a las necesidades demográficas del país, lo que implica que pocos estudiantes accedan a programas de calidad o que aprovechen al máximo los recursos de las instituciones educativas. La escasez de competencias, tanto básicas como las más sofisticadas habla de las deficiencias en el sistema de educación, en el primer caso; y de la falta de capacidad para adaptarse a los procesos y técnicas productivas más recientes, para el segundo caso.

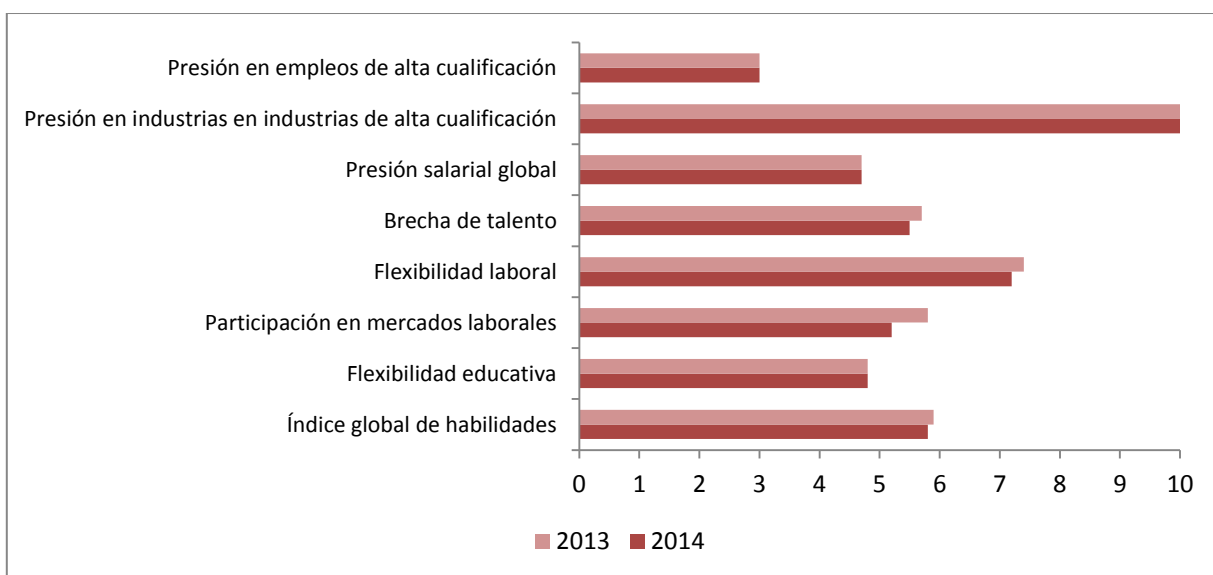
Por su parte, las empresas no siempre cuentan con incentivos para invertir en capacitación para quienes forman parte de la planta laboral. La teoría económica contempla imperfecciones de mercado que dan lugar a esta falta de incentivos para invertir en el capital humano:

Las empresas e individuos pueden enfrentar restricciones de liquidez o barreras legales (como el salario mínimo). En presencia de estas imperfecciones, los empleadores no pueden acceder al mercado financiero para financiar la capacitación laboral, y dada la dificultad para diversificar este tipo de inversión, sumado a la imposibilidad de ajustar el salario de los trabajadores (por disposiciones legales como el salario mínimo), hace de la inversión una actividad riesgosa. Es posible que las empresas carezcan de información suficiente que les permita una toma de decisiones que sea eficaz y orientada hacia el futuro. Tanto trabajadores como patrones no siempre tienen la información adecuada sobre la calidad de los servicios de capacitación, lo que no siempre puede asegurarse en un contrato: es posible establecer un determinado número de horas para capacitación, pero no siempre existen instrumentos legales para asegurar o distinguir un nivel mínimo de calidad requerida. Una última causa se relaciona con la incertidumbre que enfrentan los empresarios sobre los beneficios de la inversión, dado que trabajadores más capacitados pueden exigir un mayor salario, o ser reclutado por otra empresa (Bassanini y Ok, 2004, Brunello y de Paola, 2004). Este tipo de fallos de coordinación es más susceptible de presentar en empresas pequeñas y de alta intensidad en mano de obra, en donde los incentivos para invertir en capacitación disminuyen aún más, dado que el uso de tecnologías modernas suele ser mínimo.

La firma de consultoría Hays elabora un índice que mide la dificultad que existe en los países para encontrar habilidades en la fuerza laboral disponible que se ajusten con los requerimientos necesarios (ver gráfica 43). Se construye mediante siete indicadores que miden los siguientes aspectos:

- Flexibilidad en la educación: Un valor más alto del indicador muestra que el sistema educativo es flexible para adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo, una menor puntuación indica lo contrario.
- Participación en el mercado laboral: A mayor valor, el número de personas cuya fuerza de trabajo está disponible en el mercado es menor.
- Flexibilidad laboral: Mide la capacidad de las políticas y leyes laborales para ajustarse con la dinámica de los mercados. Si el valor del índice es mayor, existen más barreras a estos ajustes.
- Brecha de talento: Mide la brecha entre las habilidades demandadas y las habilidades ofertadas en los mercados de trabajo. Un valor cercano a diez indica mayores complicaciones para encontrar talento entre la población desocupada.
- Presión salarial global: Mide el crecimiento de los salarios respecto el costo promedio del nivel de vida, donde un valor más cercano a diez indica que este crecimiento salarial es mayor.
- Presión salarial en industrias de alta cualificación: A mayor valor, los salarios en estas industrias crecen a mayor ritmo que en las industrias de baja cualificación. Caso contrario si el valor del índice es cercano a cero.
- Presión salarial en empleos de alta cualificación: Muestra la presión que ejerce sobre los salarios la escasez de habilidades en estos empleos. Si el valor es mayor, es mayor la presión al alza que ejerce la falta de habilidades.

Gráfica 43. Índice Global de Habilidades en México, 2013-2014.



Fuente: Hays Global Skills Index, 2013 y 2014.

A nivel global, el indicador registró un leve descenso entre 2013 y 2014, manteniéndose muy cercano a seis en ambos años. El indicador que registra un mayor nivel es el de presión en industrias de alta cualificación, alcanzando el valor máximo posible (diez) en los dos años de estudio, lo que contrasta con el índice para empleos de alta cualificación, que apenas superó los tres puntos. Por su parte, la brecha de talento entre las habilidades de la fuerza laboral y las demandadas por los empleados registró en su respectivo índice valores cercanos a seis, si bien bajó entre 2013 y 2014.

III.4 Efectos del problema

Desde 2008, en México se concibe a la pobreza en un sentido que va más allá de los ingresos, en éste se consideran además el incumplimiento de seis carencias asociadas a derechos sociales, lo que conlleva a lo que ahora se conoce como pobreza multidimensional.

Es así que, según el CONEVAL, el ingreso insuficiente es sólo una de las características que una persona debe tener para ser considerada en situación de pobreza, la segunda es que presente al menos una carencia social. De esta forma, las limitaciones en el desarrollo de capacidades en educación, salud o alimentación, asociadas al no ejercicio de derechos sociales, se vinculan con dicha concepción de manera estrecha.

A corto plazo, los bajos ingresos tienen un efecto sobre el consumo presente, siendo de vital importancia las restricciones que se imponen tanto en términos de la alimentación como en el acceso a servicios de salud en caso de no contar con la adscripción a algún servicio médico. Las restricciones en el largo plazo en cuanto a los alimentos a los cuales se es posible acceder y a la atención médica que se pudiera requerir deriva en riesgos más altos de morbilidad, lo que en la población trabajadora la lleva a ser menos productiva o en el caso de la población estudiantil a disminuir su capacidad de aprendizaje. Cabe mencionar que el conjunto de carencias vividas en la niñez y la adolescencia pueden tener efectos irreversibles delimitando en una medida importante las opciones de vida a las que podrán acceder.

Por otro lado, el no integrar a los niños y jóvenes al sistema educativo restringe las oportunidades que en el futuro tendrán para acceder al mercado laboral, acotando sus opciones a empleos con remuneraciones y condiciones laborales precarias, lo que deriva también en un estancamiento de sus condiciones de vida con pocas posibilidades de desarrollarse plenamente dentro de la sociedad.

Es así que el pobre desarrollo de capacidades no solo propicia que la población se ubique en situación de pobreza, sino que propicia además que los más jóvenes en un futuro a su vez formen nuevas familias en esta situación.

Existen diversas explicaciones sobre cómo se desarrolla la reproducción intergeneracional de la pobreza, aunque se puede reconocer que este proceso es un fenómeno con aspectos multidimensionales y que tiene diversas causas que según Yaschine (2013) “*operan de forma simultánea, articulándose factores desde las esferas micro hasta la macro o estructural*”. Se dice entonces que la reproducción intergeneracional de la pobreza está determinada por la situación individual o del hogar al que pertenecen y su interacción con ámbitos de mayor nivel de agregación.

A partir de este enfoque de aspectos multidimensionales podemos decir que una de las causas de la transmisión intergeneracional de la pobreza se origina por un lado cuando la “*pobreza de la familia es la principal razón que lleva a los niños, las niñas y los adolescentes a trabajar*” (GS, 2006). Este trabajo a temprana edad limita su desarrollo físico, mental y social, lo que influye negativamente en sus posibilidades de participación social, inclusión al mercado laboral y su nivel de bienestar, presentándose condiciones adversas para sus descendientes, lo que ocasionará que la pobreza se desarrolle de generación en generación.

Estimaciones de la CEPAL del año 2000 indican que para tener un 90 por ciento o más de probabilidades de no caer o mantenerse en una situación de pobreza es necesario tener una escolaridad de 10 a 13 años de educación formal y terminar la educación secundaria, razón por la cual existe una necesidad en la región de incrementar el acceso a la educación básica y la conclusión de la misma, y mediante incentivos o becas se dé seguimiento a la educación secundaria que no solo permite el acceso a mejores empleos, sino que a medida que observamos cómo se incrementa el nivel educativo resulta más sencillo de visualizar cómo poder salir de su situación de pobreza. Asimismo, se tiene mayor claridad de los beneficios de una adecuada alimentación, así como de procurar hábitos saludables para mantenerse un cuerpo sano.

Yaschine (2013) menciona además que la reproducción de la pobreza “*está vinculada con la reproducción de la desigualdad social y la ausencia de oportunidades*”, sin dejar de lado el tema de las capacidades lo cual en su conjunto son factores que determinan la pobreza.

De esta forma para romper esta reproducción de la pobreza, tomando en cuenta el conjunto de factores que la determinan, y consecuentemente elevar su calidad de vida a un nivel óptimo, no basta con mejorar el nivel de ingresos que se pueda disponer en determinado momento ni su capacidad para mantenerlo de forma sostenida, aunque parece ser un buen comienzo. La capacidad de poder generar esta promoción en el nivel de vida está en función de ciertos factores tales como: gozar de buena salud, tener un nivel educativo pertinente, una capacitación laboral oportuna y una red de relaciones sociales que le permita construir capital social.

Estas ideas tienen su sustento en el supuesto de que para que un ciudadano alcance el desarrollo, requiere de cierto tipo de condiciones como son: un adecuado entorno

familiar y social, un ingreso mínimo que permita tener un nivel de alimentación adecuada, ambientes seguros y limpios en la comunidad un nivel de educación bueno y posteriormente, la inserción oportuna al mercado laboral.

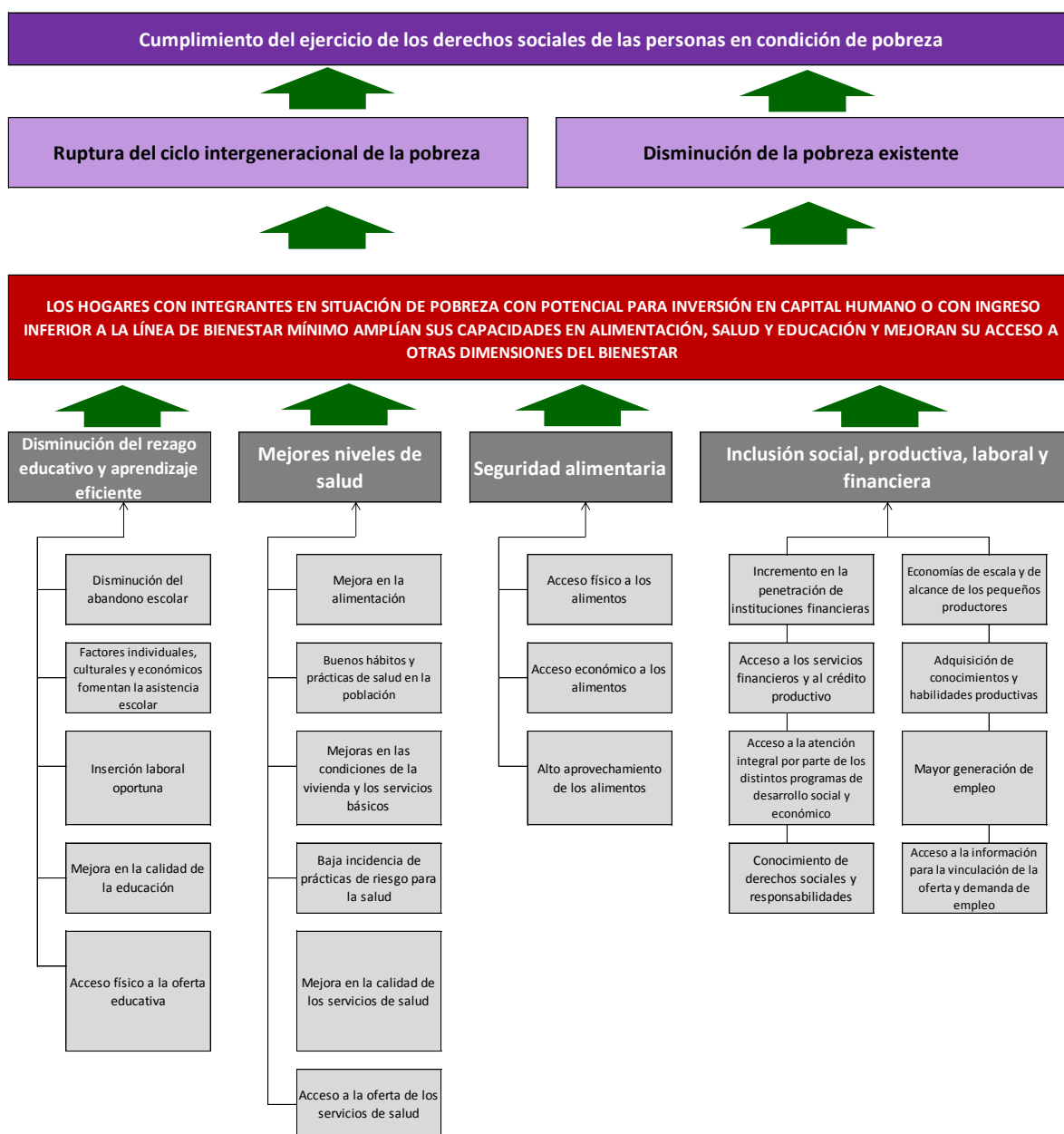
Sin embargo existen ciertos factores que determinan el destino ocupacional de las personas según su origen socioeconómico como pueden ser el capital social de los individuos, aspecto bastante importante para poder aspirar a buenos empleos, la discriminación de género que afecta a las mujeres en la inserción laboral, así como también las características de las instituciones y políticas públicas. Estas últimas deben actuar en conjunto en el supuesto de que, en ausencia de instituciones que fomenten los objetivos de las políticas de bienestar, no se podrá alcanzar la igualdad de oportunidades en la sociedad.

Por otro lado y pese a los programas sociales que se han lanzado en el país, existe una gran brecha en el cumplimiento de los derechos sociales en grandes sectores de la población, que se vinculan directamente con un nivel alto de desigualdad en el país, debido principalmente a la falta de coordinación entre programas sociales e instituciones y su vinculación con la sociedad.

IV. Objetivo del programa

Como se mencionó con anterioridad, al solventar la problemática identificada en el análisis del problema, la situación futura que se esperaría lograr mediante la implementación del programa se centra en ampliar las capacidades en alimentación, salud y educación de los integrantes de hogares beneficiarios del programa, así como su acceso a otras dimensiones del bienestar, con lo cual se pretendería disminuir la pobreza y romper el ciclo intergeneracional de ésta. De manera esquemática se presenta el árbol del objetivo del programa en la figura 4.

Figura 4. Árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

IV.1 Árbol del objetivo

Son cuatro factores identificados que, operando conjuntamente, pueden ampliar las posibilidades de alimentación, salud y alimentación de las familias beneficiarias del programa, así como su acceso a otras dimensiones de bienestar: la disminución del rezago educativo de la población, la mejora en los indicadores de salud, una mayor seguridad alimentaria, y la inclusión social, productiva, laboral y financiera de estas familias.

En el caso de la disminución en los niveles de rezago educativo, es necesario atender los problemas asociados al abandono de las actividades escolares, para reducir los niveles de deserción escolar. Al respecto, es fundamental elevar y mejorar los incentivos que llevan a las familias a inscribir a sus hijos o hijas a la escuela y a persistir en los estudios, como lo es la calidad de la educación que reciben en las aulas. En tanto mayor sea esta, mayor será la disposición de las familias a que sus hijos o hijas asistan con regularidad a la escuela, pues mayores serán los rendimientos relacionados con la asistencia regular a los centros de estudio. Uno de los beneficios derivados de la calidad en la formación académica tiene que ver con la inserción laboral oportuna. Mediante el acceso oportuno a los mercados laborales, una vez concluida la educación básica, las personas pueden acceder a mejores oportunidades de trabajo, con salarios y prestaciones que indica la ley (entre las que destaca el acceso a servicios de salud y seguridad social). Otro incentivo importante tiene que ver con los factores individuales, sociales, culturales o económicos que fomentan la asistencia escolar. Además de los beneficios económicos asociados a un mayor grado educativo, el reconocimiento social al esfuerzo invertido significa un impulso importante para la continuación de los estudios. Una última consideración tiene que ver con el acceso físico a la oferta educativa, es decir, que las escuelas y el personal educativo lleguen a las zonas con mayor marginación.

Para mejorar la alimentación de la población es necesario el fomento de buenos hábitos y prácticas de salud en la población. Además de los riesgos a la salud por inadecuados prácticas alimentarias, es necesario eliminar los asociados a las condiciones de vivienda y los servicios de agua potable, drenaje, electricidad o gas en la vivienda. Mejoras en la vivienda y los servicios básicos mitigan la incidencia de las prácticas riesgosas para la salud de las personas. Otro punto crucial relacionado con la mejora en la salud de la población considera la elevación de la calidad en los servicios de salud que se otorgan en las instituciones públicas. Es necesario garantizar la oferta física de los servicios otorgados en los hospitales o clínicas, llevando estas instituciones a lugares marginados.

Para garantizar la seguridad alimentaria de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar, se propone combatir las dos clases de barreras al acceso a los alimentos: las físicas, y las económicas. Una vez garantizado el acceso a una alimentación variada, se busca que el aprovechamiento de los alimentos consumidos sea el óptimo.

Por último, el programa PROSPERA busca favorecer la inclusión social, productiva, laboral y financiera de las personas en pobreza por ingresos. Una barrera a la inclusión financiera

tiene que ver con la falta de penetración de los servicios de las instituciones financieras formales, situación que se busca revertir, de tal manera que la población acceda a montos de créditos más grandes, y más seguros, con los que puedan llevar a cabo procesos productivos e impulsar la generación de empleos mejor pagados. Otro punto a considerar es lograr un mayor acceso de la población con mayores carencias a los programas de desarrollo social y económico, es decir, que los beneficios de los programas lleguen a la población para la cual fueron diseñadas. Al respecto, es necesario fomentar entre este sector de la población el conocimiento de los derechos sociales, y de las responsabilidades asociadas con los beneficios y los programas sociales, así como el acceso a información suficiente y óptima para la vinculación de la oferta y la demanda de empleo. El acceso a crédito para proyectos productivos en mejores condiciones es un factor importante que favorecerá la generación de economías de escala entre los productores pequeños y la adquisición de conocimientos y habilidades productivas. Todos estos factores, al funcionar de forma conjunta, harán que los niveles de empleo para la población en pobreza se eleven, mientras que las mejoras en la productividad impactarán positivamente en las remuneraciones que reciban por los trabajos desempeñados.

V. Cobertura y focalización

De acuerdo a los “Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social”, se entiende por población potencial a la población o a los territorios que presentan la problemática que se pretende resolver a través del programa.

En ese sentido, PROSPERA Programa de Inclusión Social define a su población potencial como **Hogares con ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) y aquellos que cuenten entre sus integrantes con personas en situación de pobreza con alguna de las carencias de alimentación, salud o educación y con potencial para inversión en capital humano (personas entre 0 y 22 años o mujeres en edad reproductiva).**

La población objetivo se define como el subconjunto de la población potencial que el programa público se propone atender en el corto o mediano plazo, teniendo en cuenta las restricciones financieras e institucionales existentes. De esta forma, la población objetivo para su incorporación a PROSPERA Programa de Inclusión Social, se refiere a los hogares con ingreso per cápita estimado inferior a la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes, específicamente en materia de alimentación, salud y educación. Asimismo, para su permanencia, el Programa considera como población objetivo a los hogares incorporados, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS), y que cumplen con las características demográficas establecidas por el Programa. Estas características se refieren a que los hogares cuenten con integrantes menores de 22 años o con mujeres en edad reproductiva.

Línea de Bienestar Mínimo (LBM) y Línea de Bienestar Mínimo Ajustada (LBMa)

Es importante mencionar que desde 2010 PROSPERA identifica a los hogares susceptibles de ser beneficiarios del programa utilizando una metodología que se basa en la estimación del ingreso mediante un conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de los hogares obtenidas a partir de la Cédula Única de Información Socioeconómica (CUI). Lo anterior, ante la imposibilidad de utilizar un instrumento de captación de información de las dimensiones del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH). De esta forma, para la identificación operativa de los hogares, el ingreso estimado a partir del modelo se compara con un punto de corte ajustado por estrato con base en el número de hogares cuyo ingreso no supera la LBM declarados por CONEVAL, el cual se denominó Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa). Así, se selecciona a las

familias cuyo ingreso estimado es menor que la línea de referencia mencionada (CNP, 2014).

En síntesis, la fuente de información utilizada para el cálculo de las poblaciones potencial y objetivo es el MCS-ENIGH con base en la LBM. Este instrumento es el mejor elemento para la caracterización de la pobreza, debido a que es el utilizado por parte del CONEVAL para este fin. No obstante, en términos operativos es necesario hacer notar que las reglas de operación del programa aluden a la LBMA, toda vez que esta es la línea de corte adecuada para comparar el ingreso estimado a partir de la información captada en la CUIS.

V.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo

Con base en las definiciones arriba mencionadas, la población potencial de Prospera se estima en 10,675,763 hogares. En el caso de la población objetivo, se estima que ésta asciende a 7,945,107 hogares.

En términos de la población atendida en el padrón esta se ubicó en 6,950, 611 hogares en el periodo comprendido entre Mayo y Junio de 2015 e incluye familias del PAL, PROSPERA y en tránsito.

A continuación se describen las principales características de la población potencial y objetivo del programa.

Caracterización de la población potencial, no potencial y objetivo

En este apartado se comparan algunas características de orden sociodemográfico y económico de la población potencial y la población objetivo.

Tamaño de la localidad

El mayor porcentaje de la población objetivo se encuentra en localidades con menos de 2,500 habitantes (34%); sin embargo, el segundo porcentaje más alto (31%) de esta población se encuentra en localidades con 100,000 o más habitantes. Contrariamente, para el caso de la población potencial tanto como de la no potencial, el mayor porcentaje de población se encuentra en las localidades con 100,000 o más habitantes, 35% y 57%, respectivamente (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Distribución de la población según tamaño de la localidad

Tamaño de la localidad	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
100, 000 y más habitantes	2,436,304	31	3,717,298	35	12,235,807	57
15, 000 a 99,999 habitantes	1,218,185	15	1,722,875	16	2,971,688	14
2 500 a 14,999 habitantes	1,604,356	20	2,045,006	19	2,383,016	11
Menos de 2,500 habitantes	2,686,262	34	3,190,584	30	3,884,126	18
Total	7,945,107	100.00	10,675,763	100.00	21,474,637	100.00

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

En cuanto al estrato socioeconómico, alrededor del 50% tanto de la población objetivo como de la potencial, se encuentra en un nivel medio bajo, y poco más de 30% en bajo. Si bien el grueso de la población no potencial también pertenece a un estrato medio bajo (48%), el siguiente porcentaje más alto lo compone la población con nivel socioeconómico medio alto: 27% (ver cuadro 7); es decir, el sector poblacional al que centra su atención el Programa presenta peores niveles socioeconómicos que el resto de la población.

Cuadro 7. Distribución de la población según estrato socioeconómico

Estrato socioeconómico	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
Bajo	2,823,624	36	3,325,179	31	2,512,235	12
Medio bajo	4,123,921	52	5,717,643	54	10,206,485	48
Medio alto	803,675	10	1,336,271	13	5,797,582	27
Alto	193,887	2	296,670	3	2,958,335	14
Total	7,945,107	100	10,675,763	100	21,474,637	100

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

El mayor porcentaje tanto de la población objetivo (65%), la población potencial (65%) y la no potencial (64%) (ver cuadro 8), se encuentra en hogares nucleares, es decir, el hogar sólo comprende un grupo de familia primario. El segundo porcentaje más alto, cerca de la mitad que el primero, en los tres grupos de población es ocupado por las personas que viven en un hogar ampliado, aquél que además de comprender un grupo de familia nuclear, contempla a más grupos familiares o parientes.

Cuadro 8. Distribución de la población según tipo de hogar

Clase de hogar	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
Unipersonal	392,635	5	402,079	4	2,819,161	13
Nuclear	5,174,435	65	6,975,066	65	13,840,566	64
Ampliado	2,317,397	29	3,214,410	30	4,568,247	21
Compuesto o corresidente	60,640	1	84,208	1	246,663	2
Total	7,945,107	100	10,675,763	100	21,474,637	100

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Jefe del hogar

En lo que concierne al jefe del hogar, no se observan diferencias entre grupos toda vez que tres cuartas partes del total de familias se encuentran comandadas por un hombre, en los tres grupos analizados. También en los tres grupos, la edad promedio de la jefatura del hogar oscila alrededor de los 50 años.

En cuanto a la educación de la jefatura del hogar, en la población objetivo 88% cursó la secundaria o un nivel menor, casi igual que la población potencial (86%); no obstante, es marcada la diferencia de estos grupos con el de la población no potencial, ya que esta presenta mejores niveles de estudio de la jefatura de la familia; el 66% de ellos tienen un nivel educativo menor al de preparatoria (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Distribución de la población según nivel educativo de la jefatura del hogar

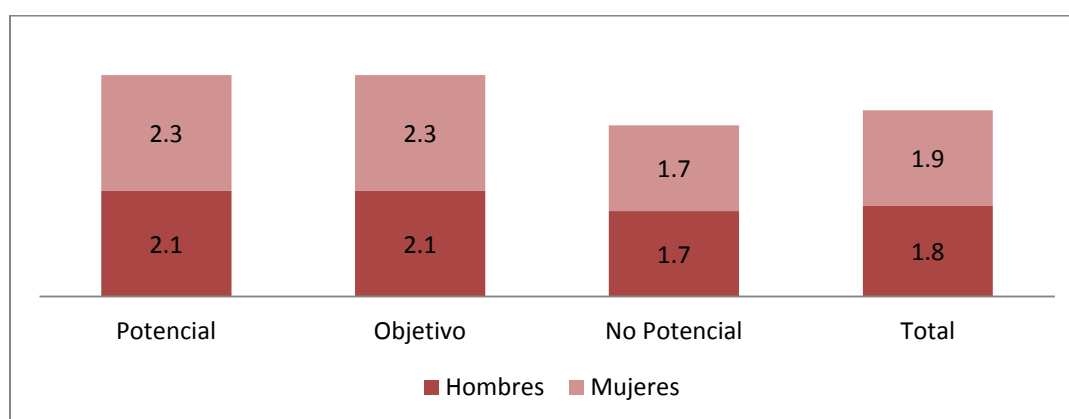
Nivel educativo	Objetivo		Potencial		No potencial	
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
Preescolar o sin instrucción	1,111,162	14	1,295,247	12	1,215,016	6
Primaria	3,848,915	48	4,901,030	46	6,182,544	29
Secundaria	2,063,294	26	2,996,044	28	5,834,659	27
Preparatoria	707,286	9	1,117,586	10	3,552,768	17
Profesional	207,102	3	351,701	3	4,062,789	19
Posgrado	7,348	0	14,155	0	626,861	3
Total	7,945,107	100	10,675,763	100	21,474,637	100

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Integrantes del hogar

Los hogares dentro de la población potencial se componen en promedio de más habitantes que el resto de los grupos teniendo una media de 4.5 personas, seguidos de los de la población objetivo con 4, siendo los hogares de la población no potencial los más pequeños con 3.4 habitantes en promedio. En todos los casos la mayoría de sus integrantes son mujeres, replicando el comportamiento de la población mexicana en general (ver gráfica 44).

Gráfica 44. Número promedio de hombres y mujeres dentro del hogar



Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

En el siguiente cuadro se puede observar que en los tres grupos de comparación (población potencial, objetivo y no potencial) el promedio de personas *mayores*, que son los integrantes del hogar que tienen 12 años o más, es tres veces mayor (3.2, 3.2 y 2.8, respectivamente) que el promedio de los integrantes *menores* (1.2, 1.3 y 0.6 respectivamente), que son los integrantes que tienen 11 o menos años de edad (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Número promedio de integrantes del hogar según grupo poblacional

Población	Mayores	Menores
Potencial	3.2	1.2
Objetivo	3.2	1.3
No Potencial	2.8	0.6
Total	2.92	0.8

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Los ingresos de las personas a las que se enfoca el PROSPERA-PAL tienen características peculiares en cuanto a la percepción de ingresos por actividad económica. Como se puede ver en el cuadro 11, las personas dentro de la población potencial poseen en promedio menos ingresos por haberse desempeñado como trabajadores independientes en su trabajo principal o secundario, \$1,595 pesos en promedio al trimestre, que las personas con ingresos por encima de la línea de bienestar (\$3,407 pesos); sin embargo, ese monto está por encima de los que obtiene por su lado la población objetivo (\$1,411 pesos). Esto indica que el programa, al focalizar su atención en este último subgrupo,

está realmente orientado a apoyar a las personas con menor capacidad de autosuficiencia económica (ver cuadro 11); este resultado se respalda con el mismo comportamiento observado para los montos de otros ingresos provenientes por trabajo.

Cuadro 11. Distribución de la población según ingreso promedio por tipo de actividad económica

Ingresos promedio por actividad económica			
Población	Independientes	Agrícolas	Otros trabajos
Potencial	1,595	168	800
Objetivo	1,411	197	701
No Potencial	3,407	214	1,279

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Adicionalmente, con estos datos se observa de igual manera que pese a que los ingresos percibidos por actividades agrícolas son muy bajos en los tres grupos comparativos, la población objetivo es la que más dependiente es de esta actividad, por percibir mayores ingresos de ésta que el resto de los grupos, lo que se relaciona con el hecho de que el programa se caracterice por dar cobertura en las zonas más alejadas del país cuya principal actividad se demuestra ser la agrícola y la menos remunerada (ver cuadro 12).

Ingresos

Cuadro 12. Ingresos promedio de otras fuentes

Otros ingresos			
Población	Jubilación	Becas	Remesas
Potencial	434	52	133
Objetivo	329	42	110
No Potencial	3,568	198	277

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Por otro lado, se observa también que la población objetivo carece también de prestaciones como ingresos por jubilación, pensión e indemnizaciones por accidente de trabajo o despido, pues mientras en promedio al trimestre reciben \$329 pesos por este

concepto, la población potencial recibe una tercera parte más (\$434 pesos), pero esta diferencia se dispara cuando se compara con la población que no padece de la problemática que busca atender el programa, ésta recibe casi 11 veces más ingresos por este concepto (\$3,568 pesos).

Una de las carencias que el programa busca combatir son los rezagos en educación, como se puede observar en el cuadro anterior, su población objetivo es la que menos apoyos a la educación en forma de becas recibe, pues, en promedio, por cada peso que recibe en becas este grupo, la población no potencial recibe 5. Aunado a esto, esta misma población con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo que se considera como población que presenta el problema y que es susceptible de ser apoyada tiene también menos posibilidades de recibir ingresos del exterior; esto es, recibe menos de la mitad de las remesas que recibe la población no potencial, de igual manera, mientras la población potencial se recibe en promedio \$133 pesos de familiares del extranjero, la objetivo percibe todavía menos (\$110 pesos) al trimestre en promedio por este concepto (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Ingresos promedio por apoyos recibidos

Población	Apoyos		
	Transferencias a hogares	Transferencias de instituciones	Beneficios gubernamentales
Potencial	309	202	1,166
Objetivo	248	180	1,264
No Potencial	897	501	594

Fuente: elaboración propia con información del MCS-ENIGH, 2014.

Un comportamiento parecido al de la percepción de ingresos por actividad económica, es observado en el recibimiento de bienes y servicios regalados por otros hogares: objetivo (\$248 pesos), potencial (\$309 pesos) y no potencial (\$897 pesos); de manera similar para el caso de las transferencias recibidas por instituciones privadas o públicas que no son a través de programas, toda vez que la población no potencial recibe en promedio el triple (\$501 pesos) por este concepto que la población objetivo (\$180 pesos).

Sin embargo, es altamente notoria la dependencia que tiene la población objetivo de los programas gubernamentales en cuando a ingresos se refiere, pues es la que recibe más por este concepto, seguida por la población potencial; además, por cada peso que recibe

la población objetivo de un programa gubernamental, la población no potencial recibe menos de cincuenta centavos.

V.II Estrategia de atención

El Diagnóstico de un Programa sirve como base para generar una estrategia de solución al problema identificado en el mismo. El objetivo de esta sección es identificar en qué medida PROSPERA puede contribuir a resolver el problema principal identificado en este documento. De acuerdo con el árbol de objetivos, el Programa puede ayudar a que los integrantes de hogares que cuenten entre sus integrantes con personas en situación de pobreza con alguna de las carencias de alimentación, salud o educación y con potencial para inversión en capital humano u hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo amplíen sus capacidades de alimentación, salud y educación, así como facilitar su acceso a otras dimensiones del bienestar, a través de su influencia en cuatro componentes: incentivar la asistencia escolar, mejorar niveles de salud, propiciar la seguridad alimentaria y propiciando la inclusión social, productiva, laboral y financiera de la población mexicana. (Véase el árbol de objetivos)

En el caso de la disminución en los niveles de rezago educativo, es necesario atender los problemas asociados al abandono de las actividades escolares. Al respecto, es fundamental elevar y mejorar los incentivos que llevan a las familias a inscribir a sus hijos o hijas a la escuela y a persistir en los estudios, como lo es la calidad de la educación que reciben en las aulas. En tanto mayor sea esta, mayor será la disposición de las familias a que sus hijos o hijas asistan con regularidad a la escuela, pues mayores serán los rendimientos relacionados con la asistencia regular a los centros de estudio. Uno de los beneficios derivados de la calidad en la formación académica tiene que ver con la inserción laboral oportuna. Mediante el acceso oportuno a los mercados laborales, una vez concluida la educación básica, las personas pueden acceder a mejores oportunidades de trabajo, con salarios y prestaciones que indica la ley (entre las que destaca el acceso a servicios de salud y seguridad social). Otro incentivo importante tiene que ver con los factores individuales, sociales, culturales o económicos que fomentan la asistencia escolar. Además de los beneficios económicos asociados a un mayor grado educativo, el reconocimiento social al esfuerzo invertido significa un impulso importante para la continuación de los estudios. Una última consideración tiene que ver con el acceso físico a la oferta educativa, es decir, que las escuelas y el personal educativo lleguen a las zonas con mayor marginación.

Para mejorar la alimentación de la población es necesario el fomento de buenos hábitos y prácticas de salud. Además de los riesgos a la salud por inadecuadas prácticas alimentarias, es necesario eliminar los asociados a las condiciones de vivienda y los servicios de agua potable, drenaje, electricidad o gas en la vivienda. Mejoras en la vivienda y los servicios básicos mitigan la incidencia de las prácticas riesgosas para la salud de las personas. Otro punto crucial relacionado con la mejora en la salud de la población considera la elevación de la calidad en los servicios de salud que se otorgan en las instituciones públicas. Es necesario garantizar la oferta física de los servicios otorgados en los hospitales o clínicas, llevando estas instituciones a lugares marginados.

Para garantizar la seguridad alimentaria de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar, se propone combatir las dos clases de barreras al acceso a los alimentos: las físicas, y las económicas. Una vez garantizado el acceso a una alimentación variada, se busca que el aprovechamiento de los alimentos consumidos sea el óptimo a través de prácticas adecuadas de higiene.

Por último, el programa PROSPERA busca favorecer la inclusión social, productiva, laboral y financiera de las personas beneficiarias del programa. Una barrera a la inclusión financiera tiene que ver con la falta de penetración de los servicios de las instituciones financieras formales, situación que se busca revertir, de tal manera que la población acceda a montos de créditos más grandes, y más seguros, con los que puedan llevar a cabo procesos productivos. Otro punto a considerar es lograr un mayor acceso de la población vulnerable a programas de desarrollo social y económico, es decir, que los beneficios de los programas lleguen a la población para la cual fueron diseñadas y de manera integral. Al respecto, es necesario fomentar entre este sector de la población el conocimiento de los derechos sociales, y de las responsabilidades asociadas con los beneficios y los programas a los que pueden acceder, así como el acceso a información suficiente y óptima para la vinculación de la oferta y la demanda de empleo. El acceso a crédito para proyectos productivos en mejores condiciones es un factor importante que favorecerá la generación de economías de escala entre los productores pequeños y la adquisición de conocimientos y habilidades productivas. Todos estos factores, al funcionar de forma conjunta, harán que los niveles de empleo para la población en pobreza o con bajos ingresos puedan incrementarse al relacionar la oferta con la demanda laboral, mientras que las mejoras en la productividad impactarán positivamente en las remuneraciones que reciban por los trabajos desempeñados.

Para cada aspecto es necesario un marco normativo que lo propicie o potencie. Con la existencia de una normatividad que por un lado contribuya al pleno ejercicio de los derechos sociales de los mexicanos y por otro fortalezca el desarrollo de capacidades en los hogares con más carencias que sirvan para acceder a una mejor calidad de vida, incrementando a la vez su capacidad productiva, se obtendrá un mejor resultado. No debe dejarse de lado la integralidad necesaria entre estas dos líneas de acción; ésta consiste en una articulación entre instituciones que debe estar acompañada de una vinculación entre la población beneficiaria y la oferta laboral. Esta articulación puede facilitarse con la existencia de una estrategia de carácter intersecretarial que esté alineada a los objetivos de Plan Nacional de Desarrollo vigente en el país.

Como lo esquematiza el árbol de objetivos, estas acciones articuladas deben incidir positivamente en la alimentación, la salud, la educación, y en su vinculación con otros sectores que propicien el bienestar de la población.

La manera más costo-efectiva, operativamente hablando, de incidir en aspectos como alimentación es otorgando apoyos económicos a las familias con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo para que puedan mejorar la cantidad, calidad y variedad de los alimentos que consumen. Estos apoyos, sobre todo, se aprovecharían mayormente

en familias con integrantes en crecimiento (menores de 22 años) y con mujeres en edad reproductiva, debido a sus requerimientos nutricionales.

Una adecuada alimentación reduce su utilidad en un cuerpo humano que carece de buena salud. Es así que un Programa de la naturaleza de PROSPERA debe también encaminar acciones que propicien un adecuado estado del organismo entre sus beneficiarios, que faciliten el acceso a servicios médicos y que éstos sean de calidad para poder prevenir enfermedades como la malnutrición. Para esto se debe garantizar el acceso a los servicios básicos de salud con los que se impulse el uso de servicios preventivos, así como el autocuidado de la salud y alimentación, con un enfoque a la población más vulnerable: niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Seguido de acciones para una mejor alimentación y salud, es viable entonces abatir el rezago educativo de los beneficiarios del Programa a través de apoyos a los hijos e hijas de las familias beneficiarias para la conclusión de los niveles de educación básica. Estos apoyos tienen mejores efectos bajo un esquema de corresponsabilidad, es decir, condicionar la continuación del apoyo monetario de una familia a la asistencia escolar de los menores. No obstante, la estrategia de corresponsabilidad parece ser más efectiva en los niveles educativos más bajos pues en los de media superior la dependencia de los padres es menor comparado con los niveles básicos, por ello se sugiere un apoyo monetario adicional a los becarios para la conclusión de este nivel o bien para la acreditación del mismo a través del *reconocimiento de saberes adquiridos*, emitido por la Secretaría de Educación Pública.

En el último escalón de esta estrategia de atención se plantea mejorar el componente relacionado a la vinculación de los beneficiarios con otros actores relevantes asociados tanto al desarrollo social como económico. Este tipo de apoyos pueden ir desde asesorar, informar y fomentar el acceso de los beneficiarios a programas o acciones de fomento productivo, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos a través de la coordinación interinstitucional, todo lo anterior con el objetivo de garantizar la generación de ingresos que le permitan salir y mantenerse fuera de su situación de pobreza.

Este último componente está ligado en gran medida al giro que se le pretende dar a PROSPERA en el que se busca disminuir el apoyo asistencialista en miras de propiciar la autosuficiencia sustentable.

VI. Padrón de beneficiarios

Respecto de los padrones que operará el Pp S-072 PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio 2016 se señala lo siguiente:

- De acuerdo con el Proyecto de Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2016 de Prospera Programa de Inclusión Social se deberá reportar un padrón de Personas - Hogares. Para los campos en los que se describe la Dependencia, la Institución y la Clave del Programa no se considera realizar cambios, dado que la información de los tres campos para el programa es la misma.

17	CD_DEPENDENCIA	Númérico(2)	Agrupar	Clave de la dependencia que opera el programa / No debe ser nulo.	C_DEPENDENCIA / DGGPB
18	CD_INSTITUCION	Carácter(5)	Agrupar	Clave de la institución – UR /No debe ser nulo.	C_UR / DGGBP
19	CD_PROGRAMA	Carácter(4)	Agrupar	Clave del programa al que está inscrito el beneficiario / No debe ser nulo.	C_PROGRAMA / DGGPB

- Derivado de la fusión de los programas PROSPERA y PAL, será necesario reportar sus dos esquemas de apoyos como sub-programas, uno sujeto a las acciones de corresponsabilidad para las familias antes PROSPERA y otro sin acciones de corresponsabilidad para las familias antes PAL, e indicar la descripción de éstos de acuerdo al campo del “layout” de personas que se describe a continuación:

21	NB_SUBPROGRAMA	Carácter(60)	Agrupar	Nombre del subprograma, vertiente, o modalidad más relevante después de la categoría de programa / Puede ser nulo si no existe otra categoría después de la de programa.	No aplica
----	----------------	--------------	---------	--	-----------

- Los tipos de **apoyos** que deberá reportar el programa para el ejercicio fiscal 2016 son los siguientes:

CD_TP_BENEFICIO	NB_TP_BENEFICIO
1	Monetario
4	Mixto
6	Indirecto
7	Monetario - Reexpedición
10	Mixto - Reexpedición
12	Monetario - Extemporáneo
15	Mixto - Extemporáneo

El programa deberá solicitar mediante oficio el alta y/o actualización de éstas claves de tipos de apoyos , de acuerdo al campo del “layout” de personas que se describe a continuación:

28	CD_TP_BENEFICIO	Númerico(3)	Agrupar	Clave del tipo de beneficio / No debe ser nulo	C_TP_BEN_DET /DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	--	---------------------

- Los tipos de **beneficios** que deberá reportar el programa para el ejercicio fiscal 2016 son los siguientes:

I. Para beneficiarios del Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO	Observaciones
...	Incentivo educativo	
...	Apoyo por concepto de beca	
...	Apoyo para alimentación	
...	Apoyo para útiles	
...	Apoyo para adulto mayor	
...	Apoyo para alimentación Complementario	Cambio su nombre en las RO 2015 y 2016 (antes Apoyo Vivir Mejor)
...	Apoyo infantil	Cambio su nombre en las RO 2015 y 2016 (antes apoyo infantil vivir mejor)
...	Sin apoyo	
...	Jóvenes con Prospera	

II. Para beneficiarios del Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO	Observaciones
...	Apoyo para alimentación	
...	Apoyo para alimentación complementario	Cambió su nombre en las RO 2016 (antes Apoyo Vivir Mejor)
...	Apoyo infantil	Cambió su nombre en las RO 2016 (antes apoyo infantil vivir mejor)
...	Sin apoyo	
...	Apoyo Alimentario Sin Hambre	

El programa deberá solicitar mediante oficio el alta y/o actualización de éstas claves de tipos beneficios, de acuerdo al campo del “layout” de personas que se describe a continuación:

30	CD_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del beneficio entregado / No debe ser nulo.	C_BENEFICIO / DGGPB
----	--------------	-------------	---------	---	---------------------

- Los tipos de **beneficiarios, afín con el motivo por el cual se otorga el beneficio** que deberá reportar el programa son los siguientes:

CD_TP_BEN_DET	NB_TP_BEN_DET
10	Familia en situación de pobreza
24	Persona Becada
25	Persona mayor
47	Persona de 0 a 9 años

El programa deberá solicitar mediante oficio el alta y/o actualización de éstas claves de **tipos de beneficiarios** de acuerdo al campo del “layout” de personas que se describe a continuación:

28	CD_TP_BEN_DET	Numérico(2)	Agrupar	Clave del tipo de beneficiario, afín con el motivo por el cual se otorga el beneficio / No debe ser nulo	C_TP_BEN_DET / DGGPB
----	---------------	-------------	---------	--	----------------------

- La información proveniente de los cuestionarios recolectados por el Programa se incorporará y administrará al SIFODE con base en los Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del SIFODE, a través de las herramientas diseñadas para este fin, las cuales serán validadas por la DGGPB, de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura.
- Es facultad de la DGGPB, con base en la información contenida en el PUB, realizar confrontas para la identificación de concurrencias de los beneficiarios de PROSPERA que pudieran estar siendo apoyados por otros programas sociales.

VII. Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados 2016

En este apartado se presenta el esquema general de la MIR de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Este esquema incorpora dos aspectos relevantes, en primer lugar, la fusión del Programa de Apoyo Alimentario a la estructura de PROSPERA; por otro lado, lo que corresponde al cuarto y nuevo componente del programa.

El Diagnóstico del PAL señala que la población potencial son aquellos hogares en los que al menos uno de sus integrantes se encuentre en situación de pobreza con carencia por acceso a la alimentación. Con base en esta definición y la correspondiente a PROSPERA, se observa que la población potencial del PAL es un subconjunto de la población potencial de PROSPERA. Por lo tanto, no se plantean modificaciones a los objetivos de PROSPERA.

Las familias que provienen del PAL serán incorporadas a PROSPERA bajo un esquema sin corresponsabilidades, donde recibirán los apoyos monetarios del componente Alimentación y del componente Vinculación. Este último, es el cuarto y nuevo componente de PROSPERA donde se incorporan las cuatro líneas de acción señaladas en las reglas de operación 2015: (i) inclusión financiera, (ii) inclusión laboral, (iii) inclusión productiva y (iv) inclusión social.

En la figura 5, se pueden observar los indicadores bajo el esquema sin corresponsabilidades, a través de los que se podrá observar el desempeño de la población beneficiaria del PAL que será incorporada a PROSPERA.

En lo que corresponde al nuevo componente Vinculación, se han incorporado a la MIR de PROSPERA nuevos indicadores para la línea de acción de inclusión financiera, no así para las demás líneas de acción. Lo anterior, debido a que para inclusión financiera ya se tiene definido al socio institucional, en este caso Bansefi, mientras que las restantes líneas de acción, se encuentran en proceso de definición a partir de los ajustes programáticos realizados a los programas presupuestarios de las Secretarías de Desarrollo Social, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y, del Trabajo y Previsión Social, con quienes se instrumentan dichas líneas de acción. En los siguientes ejercicios de actualización de la MIR, se incorporarán los indicadores para medir el desempeño de las tres restantes líneas de acción, una vez que sean definidos los principales socios institucionales.

Por último, la Matriz de Indicadores para Resultados del programa fusionado, está basada en la MIR de PROSPERA, por lo que no hay cambios en los tres componentes principales: Alimentación, Salud y Educación.

Figura 5. Indicadores relevantes de la Matriz de Indicadores para Resultados de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2016

Fin							
Objetivo			Supuestos				
Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante intervenciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones de bienestar.			1. Mercado formal de trabajo absorbe a la población joven atendida por el programa. 2. Salario que se paga en los empleos formales es mayor a mayor escolaridad del individuo. 3. Salario que se paga en los empleos formales es suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria. 4. Mercado interno en expansión. 5. Los programas federales de desarrollo social son efectivos y cumplen con los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social. 6. Los padres transmiten a sus hijos hábitos alimenticios apropiados que permiten una mejor nutrición de futuras generaciones.				
Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familia beneficiarias de Oportunidades, respecto a la misma diferencia en la población nacional.	Con este indicador se muestra la evolución de la diferencia entre la distancia en la escolaridad promedio de los jóvenes de 20 años beneficiarios de Oportunidades y la de sus padres respecto de la distancia en la escolaridad promedio nacional de los jóvenes de 20 años y los grupos de edad equivalentes a los de los padres de Oportunidades. Se ponderará el sexo en cada grupo de edad de la población nacional en función de su peso en la población de Oportunidades.	[Promedio de grados de escolaridad de los hijos de 20 años de las familias Oportunidades en el año t - Promedio de grados de escolaridad de los padres de familia, con hijos de 20 años, beneficiarios de Oportunidades en el año t] - [Promedio de grados de escolaridad de los jóvenes de 20 años en el año t - (suma del producto de la proporción de la población en la edad e incluida en el rango de edad de los padres en el año t * proporción de la población en cada edad e contenida en el rango de edad de los padres, correspondiente al sexo masculino o femenino en el año t) * (promedio de grados de escolaridad de los padres, hombres o mujeres, en la edad e incluida en el rango de edad de los padres en el año t)].	Absoluto	Años de escolaridad	Estratégico	Eficacia	Quinquenal

Población infantil en situación de malnutrición = {1.1 Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años; 1.2 Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad; 1.3 Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-11 años de edad}	El indicador consiste en una colección de tres variables que permitirán reflejar la situación del total de menores que se encuentran en estado de malnutrición. De esta manera se podrá identificar el porcentaje de menores de cinco años que padecen desnutrición crónica (baja talla para la edad) y anemia, así como el porcentaje de niños entre cero y 11 años que padecen sobrepeso y obesidad.	Variable uno: (Número de niños menores de 5 años en situación de desnutrición crónica / Total de población de menores de 5 años) * 100, Variable dos: (Número de niños menores de 5 años con anemia / Total de población de menores de 5 años) * 100, Variable tres: (Número de niños entre 0 y 11 años con sobrepeso u obesidad / Total de población entre 0 y 11 años) * 100/100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Sexenal
Porcentaje de la población con seguridad alimentaria	Del total de personas a nivel nacional, se estimará qué porcentaje tiene seguridad alimentaria, es decir que no ha percibido o experimentado episodios de hambre por falta de ingresos. De acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza, tienen carencia por acceso a la alimentación las personas en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa. Los cuatro posibles grados de inseguridad alimentaria presentados en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), utilizada por CONEVAL, son: inseguridad alimentaria severa; inseguridad alimentaria moderada; inseguridad alimentaria leve, y seguridad alimentaria. En este sentido, se utilizará el componente de seguridad alimentaria del indicador de carencia por acceso a la alimentación.	(Total de personas con seguridad alimentaria/total de personas a nivel nacional)*100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Bienal

Propósito							
Objetivo			Supuestos				
Los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA amplían sus capacidades en alimentación, salud y educación, y se les facilita el acceso a otras dimensiones de bienestar.			<p>1. Existe voluntad política para focalizar acciones en las regiones y en la población en condiciones de mayor pobreza. 2. Existe oferta accesible de educación básica y media superior y capacidad de atención en los servicios de salud. 3. La población continúa realizando acciones que eran parte de su corresponsabilidad aun cuando deja de ser beneficiaria del programa. 4. Las familias beneficiarias complementan su alimentación con productos de alto valor nutritivo. 5. Los beneficiarios de PROSPERA identifican a la escolaridad como uno de los principales mecanismos de movilidad social ascendente. 6. Las autoridades federales y estatales del sector educativo realizan acciones de rehabilitación de la infraestructura, mobiliario y equipo de los centros de trabajo para garantizar un ambiente escolar adecuado y sin riesgos. 7. Las autoridades federales y estatales del sector educativo fomentan mecanismos participativos de gestión escolar. 8. Los integrantes de familias PROSPERA desean aumentar sus ingresos a través de su propio esfuerzo.</p>				
Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de terminación de educación básica de los jóvenes atendidos por el Programa.	El indicador mide el porcentaje de becarias y becarios de PROSPERA que concluyen el ciclo escolar inscritos en tercero de secundaria y tienen la edad normativa para cursar dicho grado.	(Becarias y becarios egresados de secundaria del programa) / (Integrantes de familias PROSPERA con 15 años de edad) * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual
Porcentaje de becarias y becarios de primaria que transitan a secundaria.	El indicador mide el porcentaje de becarias y becarios del programa que estando inscritos en sexto grado de primaria en el ciclo escolar anterior, se inscribieron a primero de secundaria en el siguiente ciclo escolar.	(Número de becarias y becarios de primaria en PROSPERA inscritos a primero de secundaria en el presente ciclo escolar) / (Número total de becarias y becarios de primaria en PROSPERA inscritos en sexto grado al cierre del ciclo anterior) * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual

Tasa de becarias en educación básica con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional.	El indicador compara la relación a nivel de la educación básica entre el porcentaje de la matrícula nacional que es mujer respecto del porcentaje del padrón de becarios del programa que es mujer. Cualquier valor no negativo que se obtenga es un reflejo de que la composición por sexo en los becarios de educación básica de PROSPERA favorece en mayor medida a las mujeres que aquella correspondiente a la matrícula a nivel nacional.	[(Becarias de educación básica registradas en PROSPERA / Total de becarias y becarios de educación básica registrados en PROSPERA) / (Alumnas registradas en educación básica a nivel nacional / Total de alumnas y alumnos de educación básica a nivel nacional) -1] * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Anual
Porcentaje de becarias y becarios de secundaria que transitan a educación media superior.	El indicador mide el porcentaje de becarias y becarios de PROSPERA que estando inscritos en tercer grado de secundaria en el ciclo escolar anterior, se inscribieron a educación media superior en el siguiente ciclo escolar.	(Becarias y becarios de secundaria en PROSPERA inscritos para iniciar la educación media superior) / (Becarias y becarios de tercero de secundaria en PROSPERA activos en el ciclo anterior) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Anual
Tasa de becarias en educación media superior con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional.	El indicador compara la relación a nivel de Educación Media Superior (EMS), entre el porcentaje de la matrícula nacional que es mujer respecto del porcentaje del padrón de becarios del programa que es mujer. Cualquier valor no negativo que se obtenga es un reflejo de que la composición por sexo en los becarios de EMS de PROSPERA favorece en mayor medida a las mujeres que aquella correspondiente a la matrícula a nivel nacional.	[(Becarias de educación media superior registradas en PROSPERA / Total de becarias y becarios de educación media superior registrados en PROSPERA) / (Alumnas registradas en educación media superior a nivel nacional / Total de alumnas y alumnos de educación media superior a nivel nacional)-1] * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Anual

Prevalencia de anemia en mujeres de 12 a 49 años de edad embarazadas y en periodo de lactancia atendidas por el programa.	El indicador mide el porcentaje de mujeres en edad reproductiva que están embarazadas y en periodo de lactancia cuya concentración de hemoglobina en sangre capilar o venosa está por debajo de un punto de corte estándar determinado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). De 110 g/L, de acuerdo con la OMS, apropiado para la etapa del embarazo.	(Mujeres entre 12 y 49 años de edad que están embarazadas y registraron una concentración de hemoglobina menor a 110 g/L de hogares atendidos por el programa) / (Mujeres beneficiarias entre 12 y 49 años de edad que están embarazadas de hogares atendidos por el programa) * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Sexenal
Componente							
Objetivo			Supuestos				
1. VINCULACIÓN. Los integrantes de las familias beneficiarias de PROSPERA son atendidos por programas o acciones federales de desarrollo social.			1. Existe oferta suficiente para la demanda estimada de apoyos para las acciones de inclusión productiva, laboral y social. 2. Los programas y acciones federales contemplados para la inclusión productiva, laboral y social identifican adecuadamente a los integrantes de familias PROSPERA. 3. Las titulares de familias PROSPERA tienen confianza en las instituciones financieras formales. 4. Las titulares de familias PROSPERA cuentan con conocimientos financieros básicos.				
Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de titulares de familias PROSPERA que tienen acceso a las acciones de inclusión financiera.	El indicador establece la proporción de titulares de PROSPERA beneficiarias con acciones de inclusión financiera respecto a las programadas para recibir acciones de inclusión financiera.	(Número de titulares de PROSPERA que recibieron acciones de inclusión financiera / Total de titulares de PROSPERA programadas para recibir acciones de inclusión financiera) x 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual
Porcentaje de titulares de PROSPERA con acceso a seguro de vida.	El indicador establece la proporción de titulares de PROSPERA con seguro de vida del total de titulares PROSPERA programados para tener acceso a seguro de vida.	(Número de titulares de PROSPERA con seguro de vida / Total de titulares de PROSPERA programados para tener acceso a seguro de vida) x 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual

Objetivo			Orden			Supuestos	
2. ALIMENTACIÓN. Familias beneficiarias con apoyos monetarios emitidos para alimentación.			2			<p>1. Los programas alimentarios federales tienen capacidad para atender al conjunto de familias PROSPERA que les corresponde.</p> <p>2. Los beneficiarios específicos consumen el suplemento alimenticio.</p> <p>3. Las familias beneficiarias de PROSPERA que reciben los apoyos en efectivo, los utilizan principalmente para la compra de alimentos.</p> <p>4. Se cuenta con disponibilidad de alimentos.</p>	
Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de familias beneficiarias atendidas a las que se les emitió el apoyo monetario para alimentación sin condicionalidad.	Del total de familias activas en el padrón de PROSPERA, este indicador muestra a qué porcentaje se le emitió de manera no condicionada el apoyo monetario para alimentación.	(Número de familias beneficiarias atendidas a las que se les emitió el apoyo monetario de alimentación sin condicionalidad / Número total de familias beneficiarias en el padrón activo atendidas bajo el esquema sin condicionalidad) * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Bimestral
Porcentaje de familias beneficiarias atendidas a las que se les emitió el apoyo monetario condicionado para alimentación.	Del total de familias activas en el padrón de PROSPERA atendidas, este indicador muestra a qué porcentaje se le emite el apoyo monetario condicionado para alimentación.	(Número de familias beneficiarias atendidas a las que se les emitió el apoyo monetario condicionado de alimentación / Número de familias beneficiarias en el padrón activo atendidas bajo el esquema de condicionalidad menos el número de familias que se encuentran en el Esquema Diferenciado de Apoyos) * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Bimestral

Objetivo			Supuestos				
3. SALUD. Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto y apoyos en especie entregados.			1. La población cumple con las recomendaciones del personal de salud para mejorar su salud y nutrición. 2. Los beneficiarios de PROSPERA gozan de acceso efectivo a los beneficios de la Protección Social en Salud. 3. Los beneficiarios específicos consumen el suplemento alimenticio.				
Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de cobertura de atención en salud a familias beneficiarias	Indica el porcentaje de familias beneficiarias del programa registradas bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que cumplieron con sus corresponsabilidades en salud.	(Número de familias beneficiarias bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que están en control en salud / Número de familias beneficiarias bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad registradas en las unidades médicas) * 100	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficiencia	Bimestral
Porcentaje de cobertura de atención prenatal a mujeres.	Indica el porcentaje de mujeres embarazadas beneficiarias registradas bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que cumplieron con su corresponsabilidad en salud.	(Número de mujeres embarazadas beneficiarias bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que están en control / Número total de mujeres embarazadas beneficiarias bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad registradas) x 100.	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Bimestral
Porcentaje de cobertura de mujeres embarazadas y en lactancia con suplemento.	Del total de beneficiarias embarazadas y en lactancia bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que asisten a sus consultas programadas, este indicador muestra qué porcentaje recibe suplemento alimenticio conforme a las Reglas de Operación vigentes del programa.	[Número de mujeres embarazadas y en lactancia beneficiarias bajo el el esquema de apoyos con corresponsabilidad que recibieron tratamientos de suplemento alimenticio (mes par) / Número de mujeres embarazadas y en lactancia beneficiarias bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad en control (mes par)] x 100.	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficiencia	Bimestral
Porcentaje de niñas y niños beneficiarios que están en control nutricional.	Indica el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años de edad beneficiarios registrados bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que cumplieron con su corresponsabilidad en salud.	(Número de niñas y niños menores de cinco años de edad beneficiarios bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que están registrados en control nutricional / Número de niñas y niños beneficiarios bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que son menores de cinco años registrados) * 100.	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficacia	Bimestral

Porcentaje de cobertura de niñas y niños con suplemento.	Indica la cobertura en cuanto a la entrega del suplemento alimenticio a niñas y niños de 6 a 59 meses de edad beneficiarios de PROSPERA bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad.	[Número de niñas y niños beneficiarios de 6 a 59 meses de edad bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad que recibieron tratamientos de suplemento alimenticio (mes par) / Número de niñas y niños beneficiarios de 6 a 59 meses de edad bajo el esquema de apoyos con corresponsabilidad en control nutricional (mes par)] * 100.	Relativo	Porcentaje	Gestión	Eficiencia	Bimestral
Porcentaje de adultos mayores beneficiarios que cumplieron su corresponsabilidad en salud a los que se les emitió el apoyo monetario.	Del total de adultos mayores activos en el padrón de PROSPERA, este indicador muestra a qué porcentaje se les transfiere apoyo monetario por haber cumplido con su corresponsabilidad.	(Número de adultos mayores a los que se les transfirió el apoyo monetario dirigido a los adultos de 70 y más años / Número total de adultos mayores en el padrón activo) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Bimestral
Objetivo			Supuestos				
4. EDUCACIÓN. Familias beneficiarias con niñas, niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos.			1. Los padres de familia fomentan que sus hijos e hijas alcancen un mayor nivel educativo.				
Indicador	Definición	Método de Calculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de becarias y becarios de educación básica de PROSPERA a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas.	De las becarias y becarios activos en educación básica de PROSPERA, este indicador muestra a qué porcentaje se les emitieron apoyos monetarios por concepto de becas educativas.	(Número de becarias y becarios de educación básica de PROSPERA a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas / Número de becarias y becarios de educación básica activos de PROSPERA) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Trimestral
Porcentaje de becarias y becarios de educación media superior de PROSPERA a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas.	Este indicador muestra el porcentaje de becarias y becarios de educación media superior de PROSPERA a los que se les emitieron apoyos monetarios para becas educativas ya que comprobaron su inscripción y asistencia en forma regular a la escuela y a los talleres de autocuidado de la salud.	(Número de becarias y becarios de educación media superior de PROSPERA a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas educativas / Número de becarias y becarios de educación media superior de PROSPERA activos en el bimestre) * 100.	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficiencia	Bimestral

Bibliografía

Avila, D. D. (s.f.). Observatorio de la economía Latinoamericana. Recuperado el 03 de Agosto de 2015, de Observatorio de la economía Latinoamericana: http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icea/LI_EcoReg/Danae_Duana/alimentos.pdf

Banco Mundial (BM). (2012). Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades. [Citado el 12 de Noviembre], de Banco Mundial Sitio web: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_banco_mundial.pdf

BANXICO (2015); *Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYME)*, Banco de México, D.F.

Bassanini, Andrea y Ok, Wooseok (2004); How do firms' and individuals' incentive to invest in human capital vary across groups?, OECD, Paris.

Biasizzo, M. (s.f.). Hábitos alimentarios, estilo de vida y peso de un grupo de escolares de la ciudad de Villa Cañas en relación con nivel de presión Arterial. Recuperado el 10 de Agosto de 2015, de <http://www.nutrinfo.com/biblioteca/monografias/hipten6-01.pdf>

Brunello, Giorgio y De Paola, Maria (2004); Market failures and the under-provision of training, CESifo Working Paper Series no. 182.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2014); Encuesta de competencias profesionales 2014, CIDAC, México.

CENSIDA (2013). *Mujeres y... el VIH y el sida en México*. México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). Panorama Social de América Latina. [Citado el 26 de noviembre de 2015], de Comisión Económica para América Latina y el Caribe Sitio web: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6

Coordinación Nacional Prospera Programa de Inclusión Social (CNP) (2015) Método de Identificación y permanencia de Hogares en Situación de Pobreza de PROSPERA Programa de Inclusión Social, disponible en <https://www.prospera.gob.mx/swb/work/Web2015/documentos/Metodologia%202014.pdf>

CEPAL; OPS; UN-HABITAT. (2006). Vivienda saludable: Retos del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Venezuela.

- (2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. [Citado el 26 de noviembre de 2015], de Comisión Económica para América Latina y el Caribe Sitio web: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/29107/Equidad%20desarrollo%20y%20ciudadania%202000%20lcg2071.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2014). Encuesta Nacional de Opinión Pública: Derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida en México. [Citado el 12 de Noviembre], Cámara de Diputados LXII Legislatura. Sitio web: <file:///C:/Users/servicio.social/Downloads/Encuesta-derechos-sociales-ciudadania-calidad-vida-2.pdf>

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2014); Encuesta de competencias profesionales 2014, CIDAC, México.

Centro Nacional para la Prevención y el CONTROL del VIH y el sida (CENSIDA) (2014) Mujeres y... el VIH y el sida en México disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16882/M_V_S.pdf

Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2013), *Reporte de inclusión financiera 5*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición) (2014). México, DF: CONEVAL.

CONEVAL (2015). CONEVAL INFORMA LOS RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DE POBREZA 2014. [Citado el 12 de Noviembre], de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Sitio web: http://www.CONEVAL.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

- (2013). Informe de pobreza en México 2012. México, D. F.

Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2013), *Reporte de inclusión financiera 5*, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Demirguc-Kunt, Asli; Klapper, Leora; Singer, Dorothe y Van Oudheusden, Peter (2015); *The Global Findez Database 2014: Measuring financial inclusion around the world*, Policy Research Working Paper 7255, World Bank, Washington, DC.

Doina García. (22 de mayo de 2010). Alertan Consecuencias por desnutrición en niños. El Sol de México, Nacional p. 6.

Durán G. Muñoz, J.R.: La reproducción intergeneracional de la pobreza en la localidad de Las Bajadas, Veracruz.

ENSANUT 2012. (2012). Desnutrición en México: intervenciones hacia su erradicación. México: INSP.

Estruch, Jesús, Nutrición y Deporte: Principios Fundamentales: Nutrición hoy Kellogs Company, Vol.2, 1993, p.p. 3-8

Figueroa, D. (2009) Obesidad y Pobreza: marco conceptual para su análisis en Latinoamérica en Saúde Soc. São Paulo, v.18, n.1, p.103-117, 2009.

Francisco Sales Heredia: Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2012

Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS). (2006). Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. [Citado el 25 de noviembre de 2015], de Gabinete Social de la Presidencia de la República Sitio web: <http://www.unfpa.org.py/download/Estrategia%20Nacional%20de%20Lucha%20contra%20la%20Pobreza.pdf>

Hays (2013), The Hays Global Skills Index 2013, Hays-Oxford Economics, disponible en <http://www.hays-index.com/wp-content/uploads/2014/09/Hays-GSI-Report-2013.pdf>

Hays (2014), The Hays Global Skills Index 2014, Hays-Oxford Economics, disponible en <http://www.hays-index.com/wp-content/uploads/2014/09/Hays-GSI-Report-2014.pdf>

Hernández Laos, Enrique y Garro Bordonaro, Nora (2000); Productividad y mercado de trabajo en México, UAM-I, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, D.F.

Hernández, J. C. A., & Carlos, J. (2008). La evaluación y el diseño de políticas educativas en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México, p. 4 y 9.

Hinz, Michael (2014); *The Fundamentals of Financial Inclusion: an overview*, Financial Inclusion Flash, BBVA Research.

Iliana Yaschine: Movilidad social, pobreza crónica y trabajo: reflexiones en torno al análisis de la reproducción de desventajas en los hogares.

Instituto Nacional de Salud Pública. (2012). ENSANUT 2012 Resultados Nacionales. México: INSP.

INEGI-CNBV (2012); Encuesta Nacional de Inclusión Financiera: Análisis Descriptivo de los resultados, INEGI-CNBV.

INEGI (2014); Censos Económicos 2014, recuperado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/default.aspx>

Instituto Nacional de Estadística, Transmisión intergeneracional de la pobreza. Madrid, 2005.

Instituto Nacional de Salud Pública. (2012). ENSANUT 2012 Resultados Nacionales. México: INSP.

Levy, S. (2008). Encuesta Nacional de Salud en Escolares. Salud Pública de México.

Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios, disponible en: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf

Maloney, William (2011); Informalidad en América Latina: balance y perspectivas de políticas, en Realidad, Datos y Espacios - Revista Internacional de Estadística y Geografía, vol. 2, núm. 3.

México Nota país. Panorama de la Educación 2014 – OECD, p. 6, <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf> [Consultado el 6 de noviembre de 2015].

Ministerio de la Salud, (2011). Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2011-2021. Costa Rica.

Montoya Sáez, Patricia. (2000). Alimentación, nutrición y salud.. [Citado el 13 de Noviembre], de Prosalus. Salud y desarrollo Sitio web: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341945107.pdf>

Morán, Tzitzí (2015), Repensar el modelo de desarrollo de habilidades, en Reporte Laboral México 2015, Hays México.

Morris Murcia Margarita María, (2010). Identificación de los determinantes sociales de la alimentación en un grupo de familias. Bogotá.

Natanael Ramírez Angulo, Alejandro Mungaray Lagarda, Martín Ramírez Urquidy y Michelle Taxis Flores. (enero 2010). Economías de escala y rendimientos crecientes: Una aplicación en microempresas mexicana. Econ. mex. Nueva época, vol.19 no.2 , 213-230.

OCDE. (2005). Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud México. París.

OMS; UNICEF. (2015). Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment. Estados Unidos de América.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2014). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014. [Citado el 13 de Noviembre], de Organización de las Naciones Unidas Sitio web: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>

Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) (2006) Vivienda saludable: reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe: guía para las autoridades nacionales y locales. Venezuela.

Organización Panamericana de la Salud (2015) ¿Por qué el tabaco es una prioridad de salud pública?, disponible en http://www.paho.org/chi/index.php?option=com_content&view=article&id=313:-que-tabaco-prioridad-salud-publica-&catid=385:chi.04-desarrollo-de-politicas-pblicas-saludab&Itemid=215

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012 disponible en <http://www.fao.org/docrep/017/i3027s/i3027s00.htm>

FAO. El derecho a la alimentación adecuada. Naciones Unidas Derechos Humanos. Recuperado el 10 de Agosto de 2015, de: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

PLANET UNDER PRESSURE, (2012). Seguridad alimentaria para un planeta bajo presión. Rio + 20 documento de política. Recuperado el 10 de Agosto de 2015, de: <http://www.diversitas-international.org/resources/outreach/Policy%20Brief%20Rio-20%20FoodSecurity%20Spanish.pdf>

PNUD. (2013). Reducidas la pobreza y el hambre en América latina y el caribe. Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2013. [Citado el 13 de Noviembre], de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sitio web: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

Ramírez Gonzales, M. M. (1998). Como influyen los hábitos alimenticios en los estudiantes de educación media superior en su rendimiento escolar. México.

Ramírez-Sánchez, T. d., Nájera Aguilar, P., & Nigenda-López, G. (Octubre, 1997). Percepción de la calidad de la atención de los servicios de salud en México: perspectiva de los usuarios. Cuernavaca, Morelos, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

Rodríguez-Gómez, R., & Ordorika, I. (2012). Cobertura y estructura del Sistema Educativo Mexicano: problemática y propuestas., ResearchGate, p. 207, http://www.researchgate.net/publication/266969202_Cobertura_y_estructura_del_Sistema_Educativo_Mexicano_problemtica_y_propuestas [Consultado el 6 de noviembre de 2015].

Rodríguez, H. B. (Octubre de 2001). Revista comercio exterior. Recuperado el 03 de Agosto de 2015, de Revista comercio exterior: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=6&idRevista=31>

Sáez, P. M. (S.F.). Alimentación, nutrición y Salud.

Salas Durazo, Iván y Murillo García, Flavio (2013); Los profesionistas universitarios y el mercado laboral mexicano: convergencias y asimetrías, Revista de la Educación Superior, vol. XLII, núm. 165.

Secretaría de acción social, Paraguay 2002. Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad (asunción, Secretaría de Acción Social)

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2009). Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social. [Citado el 25 de noviembre de 2015], de Secretaría de Gobernación Sitio web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. [Citado el 25 de noviembre de 2015], de Secretaría de Hacienda y Crédito Público Sitio web: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf

Shamah Levy, T. (2011). Encuesta Nacional de Salud en Escolares 2008. Salud Pública de México, 53(1), 98-98.

Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981); *Credit rationing in markets with imperfect information*, American Economic Review, Vol.71, P. 393-410.

UNICEF (2008). México, pobreza y desigualdad.

Vila, M. B. (2009). Acercamiento antropológico de la alimentación y salud en México.

Anexo 1. Cuadro Resumen de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario²¹

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
2004	<p>1. Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos por la Sedesol, ubicados en localidades marginadas rurales, que no estén siendo atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal.</p> <p>2. Promover acciones que sean sinérgicas o complementarias con el objetivo anterior, con otros programas para el desarrollo social del Gobierno Federal, otras dependencias de los distintos niveles de gobierno, así como con organizaciones sociales y privadas.</p>	<p>1. Contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de programas alimentarios del Gobierno Federal.</p> <p>2. Incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados.</p> <p>3. Incrementar el nivel nutricional de los hogares beneficiados.</p>	<p>Los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos por la Sedesol (el Programa operará en localidades rurales marginadas de hasta 2,500 habitantes ubicadas en los 31 estados de la República Mexicana, que no reciban apoyos de otros programas alimentarios del Gobierno Federal).</p>	<p><u>Apoyo alimentario:</u></p> <p>a) Apoyo en especie: bajo esta modalidad, el hogar beneficiario recibirá mensualmente una dotación de productos alimenticios con un valor equivalente a 150 pesos.</p> <p>b) Apoyo en efectivo: en esta modalidad, el hogar beneficiario recibirá un apoyo en efectivo de 150 pesos mensuales, el cual deberá ser utilizado para la adquisición de productos alimenticios.</p> <p><u>Apoyos complementarios:</u></p> <p>1) Apoyo en salud.- acciones para la promoción y vigilancia de la salud, a cargo de beneficiarios voluntarios de la comunidad.</p> <p>2) Apoyo para la educación nutricional y para la salud.- cursos de educación sobre nutrición, higiene y salubridad.</p> <p>3) Apoyo para obras de piso firme y letrinización.</p>	<p>No podrán ser beneficiarios los hogares de localidades que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. No se considera en esta restricción al Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa.</p> <p>Es importante subrayar que los beneficiarios recibían el apoyo en especie o el monetario; en ambos casos contaban con los apoyos complementarios.</p>

²¹ Elaboración propia.

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
2006	<ol style="list-style-type: none"> Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares que viven en situación de pobreza de acuerdo a los criterios establecidos por la Sedesol, ubicados en localidades marginadas rurales de alta y muy alta marginación que no estén siendo atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal. Promover acciones que sean sinérgicas o complementarias con el objetivo anterior, con otros programas para el desarrollo social del Gobierno Federal, con otras dependencias de los distintos órdenes de gobierno, así como con organizaciones sociales y privadas. 	<ol style="list-style-type: none"> Contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de programas alimentarios del Gobierno Federal. Incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados. Incrementar el nivel nutricional de los hogares beneficiados. Mejorar los hábitos de alimentación e higiene de los hogares beneficiados, a través de la capacitación. 	Los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos por la Sedesol (el Programa operará en localidades rurales marginadas de hasta 2,500 habitantes ubicadas en los 31 estados de la República Mexicana, que no reciban apoyos de otros programas alimentarios del Gobierno Federal).	<p><u>Apoyo Alimentario:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Apoyo en especie: bajo esta modalidad el hogar beneficiario recibirá bimestralmente, dos paquetes alimentarios (con valor de 150 pesos). Apoyo en efectivo: el hogar beneficiario recibirá bimestralmente un apoyo en efectivo por un monto de 300 pesos, para la adquisición de alimentos. <p><u>Apoyos complementarios:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Apoyo en salud.- acciones para la promoción y vigilancia de la salud, con la participación voluntaria de los beneficiarios. Apoyo para la educación nutricional y para la salud.- acciones de capacitación sobre alimentación, nutrición, salud y saneamiento ambiental. Otros apoyos.- acciones de piso firme y letrinización. 	<ol style="list-style-type: none"> Se hace explícito el concepto de la corresponsabilidad.- cumplir con el requisito de corresponsabilidad que consistirá en asistir a las pláticas para mejorar la alimentación, nutrición y salud. Se mantiene la doble exclusión entre el PAL y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. Es importante subrayar que los beneficiarios recibían el apoyo en especie o el monetario; en ambos casos contaban con los apoyos complementarios.
2007	<ol style="list-style-type: none"> Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los integrantes de los hogares que viven en 	<ol style="list-style-type: none"> Contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de 	Los hogares en condiciones de pobreza de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas	<p><u>Apoyo Alimentario:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Apoyo en especie: el hogar beneficiario recibirá bimestralmente, 	<ol style="list-style-type: none"> Aparece por primera vez como entidad rectora de la medición de la pobreza el CONEVAL.

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
	<p>situación de pobreza.</p> <p>2. Promover acciones que sean sinérgicas o complementarias con el objetivo anterior, con otros programas para el desarrollo social del Gobierno Federal, con otras dependencias de los distintos órdenes de gobierno, así como con organizaciones sociales y privadas.</p>	<p>programas alimentarios del Gobierno Federal.</p> <p>2. Incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados.</p> <p>3. Incrementar el nivel nutricional de los hogares beneficiados.</p> <p>4. Mejorar los hábitos de alimentación, salud e higiene de los hogares beneficiados, a través de la capacitación.</p>	<p>de Desarrollo Social.</p> <p>El Programa operará en los 31 estados de la República Mexicana, específicamente en localidades rurales de alta y muy alta marginación de hasta 2,500 habitantes, de acuerdo al catálogo de integración territorial del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que no reciban apoyos de otros programas alimentarios del Gobierno Federal.</p>	<p>dos paquetes alimentarios, con un valor mínimo inicial equivalente a 175 pesos por paquete.</p> <p>b) Apoyo en efectivo: el hogar beneficiario recibirá bimestralmente un apoyo en efectivo por un monto mínimo inicial de 350 pesos. El beneficiario deberá utilizarlo para la adquisición de alimentos.</p> <p><u>Apoyos complementarios:</u></p> <p>1) Apoyo en salud.- acciones para la promoción y vigilancia de la salud, con la participación voluntaria de los beneficiarios.</p> <p>2) Apoyo para la educación nutricional y para la salud.- acciones de capacitación sobre alimentación, nutrición, salud y saneamiento ambiental.</p>	<p>2. Se registra un incremento moderado del costo de los paquetes alimentarios y de la transferencia en efectivo.</p> <p>3. Se mantiene la doble exclusión con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</p> <p>4. Es importante subrayar que los beneficiarios recibían el apoyo en especie o el monetario; en ambos casos contaban con los apoyos complementarios.</p>
2009	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas mejorando la nutrición de la población que no recibe apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	Mejorar los niveles de alimentación, y en particular la nutrición de los niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, de las familias en pobreza que no reciben apoyos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	<p>Familias que habitan en localidades que no son atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, identificadas en el CIGEL y que cumplan con alguno de los criterios establecidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Localidades a las que no haya sido asignado un grado de 	<p><u>Apoyo Alimentario</u></p> <p>1) Apoyo en efectivo y/o en especie por un monto equivalente a 490 pesos.- Todas las familias beneficiarias recibirán bimestralmente un apoyo en efectivo y/o en especie.</p> <p>2) Apoyo monetario Vivir Mejor por un monto de 240 pesos</p>	<p>1.- Cambió la redacción del objetivo general y específico del Programa y con ello, la lógica del diseño. Prioriza además a la menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.</p> <p>2.- Aumentó el monto del paquete alimentario y de la transferencia monetaria, de</p>

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
			<p>marginación, de acuerdo a CONAPO.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localidades de alta y muy alta marginación. • Encontrarse en pobreza de patrimonio. <p>Este programa operó en localidades de las 32 entidades federativas del país.</p>	<p>bimestrales.- compensar a las familias beneficiarias el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.</p> <p><u>Servicios de orientación y promoción social para el desarrollo de la familia</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de prácticas de higiene y prevención en salud • Buenos hábitos alimenticios y de nutrición. • Promoción de la adecuada nutrición y prevención del sobrepeso y la obesidad. • Acceso a otros programas sociales • Desarrollo de capacidades para la toma de decisiones. <p><u>Apoyo adicional a las familias con niños menores a 5 años y/o mujeres en periodo de lactancia recibirán:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Complementos alimenticios (recibirán una dotación bimestral). • Seguimiento nutricional. <p><u>Acciones de mejora para consumo de agua de mayor calidad.</u></p>	<p>300 pesos en 2008 a 490 pesos mensuales en 2009; se dictaminó que, el monto de este apoyo se actualizaría anualmente al inicio de cada ejercicio presupuestal.</p> <p>3.- Se brindó un apoyo monetario más, denominado Vivir Mejor por 240 pesos bimestrales.</p> <p>4.- Mantiene la corresponsabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asistir a las asesorías de orientación y promoción social. • Participar corresponsablemente en el seguimiento nutricional.
2010	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la	Mejorar la alimentación y la nutrición de las familias beneficiarias, en particular	La población objetivo son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así	<p><u>Apoyo Monetario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias: bimestrales y en 	<p>1.- Se eliminó en el Objetivo General a la población definida como no atendida por el programa</p>

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
	realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.	de los niños menores de 5 años y de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.	como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, y que no son atendidos por Oportunidades.	<p>efectivo (265 pesos mensuales).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo monetario infantil Vivir Mejor: 100 pesos mensuales (hasta 3 apoyos por familia). • Apoyo monetario mensual llamado “apoyo alimentario Vivir Mejor”, para compensar por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos: 120 pesos mensuales. <p><u>Apoyos en Especie:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega mensual o bimestral de complementos o leche fortificada, según el grupo de riesgo al que va dirigido. 	<p>Oportunidades.</p> <p>2.- Incremento de los montos de apoyo, de acuerdo al alza de los precios.</p> <p>3.- Se elimina la corresponsabilidad.</p>
2011	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.	Mejorar la alimentación y la nutrición de las familias beneficiarias, en particular de los niños y niñas menores de 5 años y de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.	La población objetivo del Programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y/o salud y que no son atendidos por el Programa Oportunidades, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos	<p><u>Apoyo Monetario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias: 285 pesos por familia. • Apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario Vivir Mejor: 120 pesos por familia. • Apoyo Infantil Vivir Mejor, para familias con integrantes de 0 a 9 años: 105 pesos mensuales (hasta 3 apoyos). • Apoyo Especial para el Tránsito al Programa Oportunidades (por 	<p>1.- Se define a la población objetivo igual que a la del Programa Oportunidades, que no cuenten con los servicios de salud y educación.</p> <p>2.- Para el 2012 no se generan cambios relevantes en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario.</p>

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
			en las presentes Reglas de Operación.	<p>dos bimestres): equivalente al monto del Apoyo Alimentario más el Apoyo Alimentario Vivir Mejor vigentes.</p> <p><u>Apoyos en Especie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Entrega de complementos o leche fortificada, según el grupo de riesgo al que va dirigido. 	
2013	Contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios.	1.- Compensar el ingreso de las familias beneficiarias para mejorar su bienestar económico y su alimentación.	La población objetivo del Programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por el Programa Oportunidades, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos.	<p><u>Apoyo Monetario</u> (se entregan bimestralmente)</p> <ul style="list-style-type: none"> Apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias: 300 pesos. Apoyo monetario mensual llamado "Apoyo Alimentario Complementario", como compensación por el alza internacional de precios de alimentos: 130 pesos. Apoyo Infantil.- las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo: 115 pesos (por cada niño / hasta 3). Apoyo Especial para el Tránsito al Programa Oportunidades.- apoyo monetario para familias beneficiarias que transiten al 	<p>1.- El Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, es un elemento primordial del Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza y de las acciones que conforman la Cruzada contra el Hambre.</p> <p>2.- Ya no existen los apoyos en especie.</p>

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
				Programa Oportunidades: equivalente al monto del Apoyo Alimentario más el Apoyo Alimentario Complementario vigentes.	
2014	Contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios.	<p>1.- Compensar el ingreso de las familias beneficiarias para mejorar su bienestar económico y su alimentación.</p> <p>2.- Promover que la población atendida acceda efectivamente a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes, a través de acciones de coordinación y articulación institucional.</p> <p>3.- Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar</p>	<p>Los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por el Programa Oportunidades, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos.</p> <p>Para efecto de identificar y cuantificar a la población objetivo del Programa que se encuentra dentro de los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema que es la población objetivo y potencial de la estrategia de política pública Cruzada contra el Hambre.</p>	<p><u>Apoyo Alimentario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Apoyos monetarios directos</i> mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición: 310 pesos al bimestre • <i>Apoyo Alimentario Complementario</i>, el cual tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos: 130 pesos al bimestre. • <i>Apoyo Infantil</i>.- las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo: 115 pesos al bimestre por niño (hasta 3). • <i>Apoyo Especial para el Tránsito al Programa Oportunidades</i>.- Las familias beneficiarias que 	<p>1.- Se agrega a los objetivos específicos la promoción de la oferta institucional de los programas sociales y la instrumentación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.</p>

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
		cumplimiento a los objetivos de la misma.		<p>transiten al Programa Oportunidades recibirán un apoyo monetario, en el periodo de transición, con el propósito de proteger su economía: el monto mensual de este apoyo será equivalente al monto del Apoyo Alimentario más el Apoyo Alimentario Complementario vigentes, y en ningún caso podrá ser mayor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Apoyo SEDESOL Sin Hambre.-</i> transferencia monetaria adicional bajo el esquema PAL SINHAMBRE: (i) Alimentario Sin Hambre 310 pesos; (ii) Alimentario complementario sin Hambre 130 pesos; (iii) Apoyo SEDESOL Sin Hambre 88 pesos e (iv) Infantil 115 pesos hasta por 3 niños. 	
2015	Contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios.	<p>Ampliar las capacidades de alimentación de las familias beneficiarias a través de acciones;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que compensen el ingreso de dichas familias para facilitar su acceso a la alimentación; • De coordinación y articulación institucional que promuevan que la población atendida acceda efectivamente a la oferta institucional de programas sociales federales que 	La población objetivo del Programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por PROSPERA Programa de Inclusión Social, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización	<p><u>Apoyo Alimentario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Apoyos monetarios directos</i> mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición: 330 pesos al bimestre • <i>Apoyo Alimentario Complementario</i>, el cual tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del 	

Año	Objetivo General	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Principales Apoyos Otorgados	Observaciones
		<p>incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes;</p> <ul style="list-style-type: none"> Que establezcan la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma. 		<p>alza internacional de los precios de los alimentos: 140 pesos al bimestre.</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Apoyo Infantil.-</i> las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo: 120 pesos al bimestre por niño (hasta 3). <i>Apoyo Especial para el Tránsito al Programa Oportunidades.-</i> Las familias beneficiarias que transiten al Programa Oportunidades recibirán un apoyo monetario, en el periodo de transición, con el propósito de proteger su economía: el monto mensual de este apoyo será equivalente al monto del Apoyo Alimentario más el Apoyo Alimentario Complementario vigentes, y en ningún caso podrá ser mayor. <i>Apoyo SEDESOL Sin Hambre.-</i> transferencia monetaria adicional bajo el esquema PAL SINHAMBRE: (i) Alimentario Sin Hambre 330 pesos; (ii) Alimentario complementario sin Hambre 140 pesos; (iii) Apoyo SEDESOL Sin Hambre 88 pesos e (iv) Infantil 120 pesos hasta por 3 niños. 	

