

Con PROSPERA,
¿tendrán más oportunidades?

ANA CAÑEDO

Investigadora

JORGE RAMIREZ

Investigador

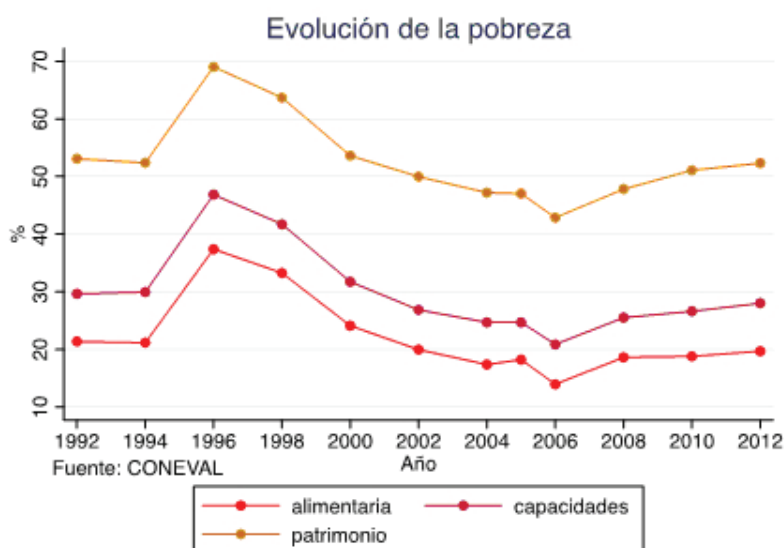
ACERCA DEL CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

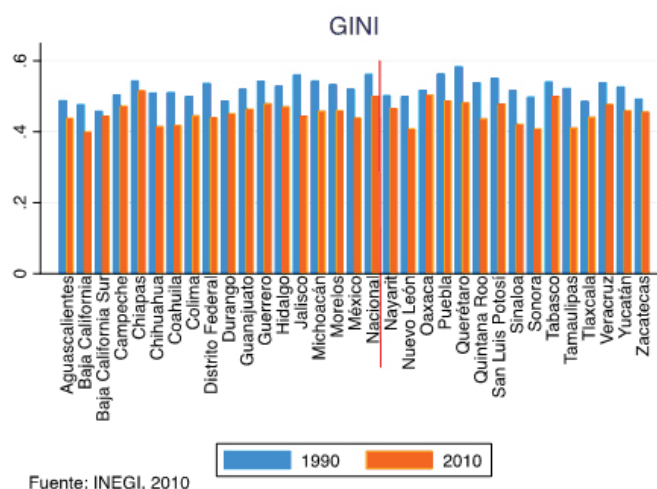
El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

En su segundo informe de gobierno el presidente Enrique Peña Nieto anunció la entrada en vigor de **PROSPERA**, un nuevo programa de inclusión social que sustituye a Oportunidades, para “transformar la política social del país”. De acuerdo con el decreto del programa se trata de una nueva coordinación desconcentrada de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que buscaría coordinar las acciones de distintas organizaciones gubernamentales. Esto con el fin de facilitar el acceso a servicios de educación, alimentación y salud, así como para fomentar la inclusión financiera y laboral.

Si bien PROSPERA tiene más amplios objetivos que Oportunidades, dada la experiencia previa con este tipo de programas, el panorama no es favorable. Desde 1988 a la fecha los resultados de la política social en nuestro país han sido poco alentadores. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 1992 el 53.1% de la población mexicana vivía en situación de pobreza patrimonial¹ y después de dos décadas de destinar continuamente recursos a programas de asistencia social esta cifra solamente ha disminuido en poco más del 1%, (CONEVAL, 2014b).



La situación es aún más preocupante si se toma en cuenta la evolución en la desigualdad de ingreso en el país. En 1990 el coeficiente de Gini –el cual mide hasta qué punto la distribución del ingreso de los individuos de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa entre la población– en México era 0.497 y veinte años después el valor fue de 0.449, esto indica que prácticamente no se redujo la desigualdad. Si tomamos en cuenta que los programas sociales, como el de Oportunidades, son una herramienta clave para combatir la desigualdad y la pobreza, es evidente que los recursos invertidos en estos programas no han tenido el efecto esperado.

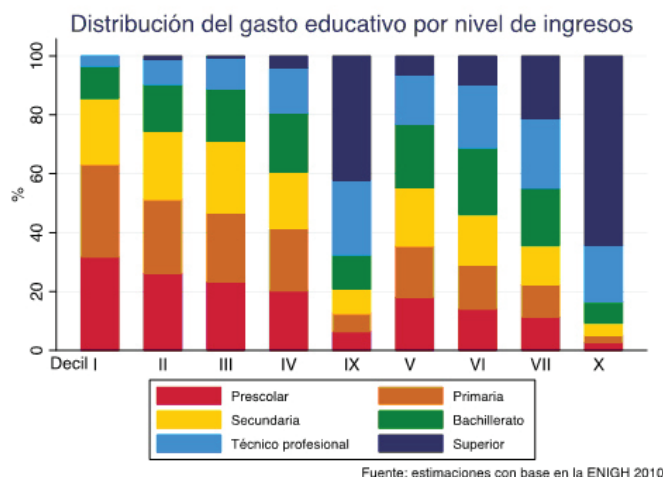


Dado que la población continúa con altos niveles de pobreza y desigualdad, no se podría prescindir de dichos programas sociales, pero sí es clara la necesidad de una reestructura debido a los bajos resultados observados en décadas recientes. Por ello, es conveniente analizar si el paquete adicional de facilidades que contempla PROSPERA realmente conformará una estrategia adecuada para combatir la pobreza y con ello reducir la desigualdad en México.

Con la intención de analizar si el Programa PROSPERA verdaderamente cuenta con componentes efectivos que puedan mejorar las condiciones de quienes viven en la pobreza, descompongamos uno a uno algunos de los componentes del programa:

EDUCACIÓN

Se otorgarán becas para estudios universitarios o técnicos superiores. No se puede negar el efecto positivo que implicaría contar con mayores universitarios en nuestro país, como tampoco el hecho de que estos recursos serían dirigidos a la porción de alto ingreso de la población, y que no tendrían un efecto directo en la disminución de la pobreza o la desigualdad. El gasto en becas a nivel técnico-superior y superior ha demostrado tener un efecto regresivo; es decir que las personas de mayores ingresos son las que reciben el monto más significativo de transferencias de recursos del gobierno en ese rubro.



INCLUSIÓN FINANCIERA E INSERCIÓN LABORAL

A través de la Banca de Desarrollo se habla de facilitar el acceso a más de 6 millones de mujeres beneficiarias hacia diversos servicios financieros como lo son: préstamos, seguro de vida y cuentas de ahorro, entre otros. Además, los jóvenes de éstas familias tendrán prioridad en el Servicio Nacional de Empleo, en el Programa Bécate –programa de capacitación para que las personas

puedan ingresar al mercado laboral— y a otros 15 programas productivos que aún no han sido claramente definidos.

Si bien las facilidades de préstamos podrían contribuir a la creación de opciones productivas para las personas en condiciones marginadas, no debe pasar invertida la corta duración promedio de las PyMEs en nuestro país, generalmente debido a la incapacidad para gestionar las nuevas responsabilidades financieras. Este es un importante aspecto a tomar en cuenta, si se busca un efecto de mediano y largo plazo de las transferencias económicas entregadas.

NUTRICIÓN Y SALUD

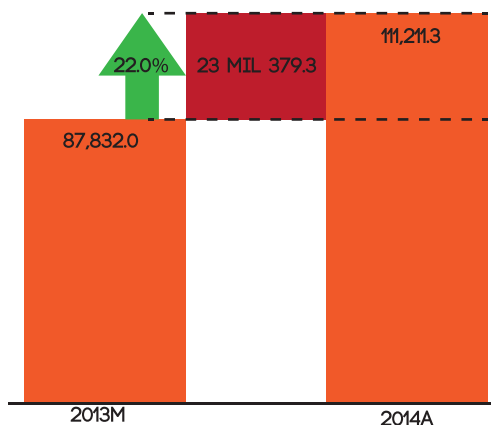
Finalmente, se señala que las mujeres embarazadas o en lactancia, y los niños de 6 meses a 5 años, recibirán nuevos suplementos alimenticios. Por otra parte, se les darán facilidades adicionales a las familias para afiliarse al Seguro Popular o al Seguro Médico Siglo XXI, pero ¿no se supone que al Seguro Popular ya podría tener acceso toda la población? ¿Por qué necesitarían mayores facilidades para afiliarse? ¿El problema en la actualidad no es la falta de infraestructura y calidad de la atención médica?

Respecto a la nutrición y a la salud, hay mucho más que analizar en esta Política Social de “Nueva Generación”. Es importante considerar a la Cruzada Nacional contra el Hambre y a la contribución a la seguridad social que el gobierno dice lograr mediante la Pensión a los Adultos Mayores. El panorama actual de estos programas no es alentador, pues tienen amplias áreas de mejora en su diseño, implementación y evaluación; que además consumen una extensa cantidad de recursos.

C on 70 y Más, ¿tendrán Seguridad Social?

El programa 70 y Más, o la “pensión para adultos mayores” (ahora que ya se incluye a los mayores de 65 años) es el programa social con más presupuesto de la SEDESOL, aún más que el Programa Oportunidades (ahora PROSPERA). Esto debido a que en el 2014 se aumentó el presupuesto de la SEDESOL en un 22% (equivalentes a 23 mil 379.3 millones de pesos) y el 70% de estos nuevos recursos se destinaron a la Pensión para Adultos Mayores. (CEFP, 2014a).

Gráfica 1. Presupuesto aprobado para la SEDESOL en el año 2014
(Millones de pesos y variación)



“m” Presupuesto considerando la re-sectorización de programas, “a” Aprobado

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 y 2014

Cuadro 1. Programas de la SEDESOL con mayores aumentos en el PEF

Programa Presupuestario	(Millones de pesos)		Porcentaje	
	2013	2014	Dif Nominal	Var. Real
Total	68,280.6	90,436.5	22,155.9	27.6
Pensión para Adultos Mayores	26,000.9	42,225.5	16,224.6	56.5
Oportunidades	36,177.7	38,551.8	2,374.1	2.7
Comedores Comunitarios	-	1,555.5	1,555.5	n.c.

“m” Presupuesto considerando la re-sectorización de programas; “a” Aprobado

Elaborado por el centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 y 2014.

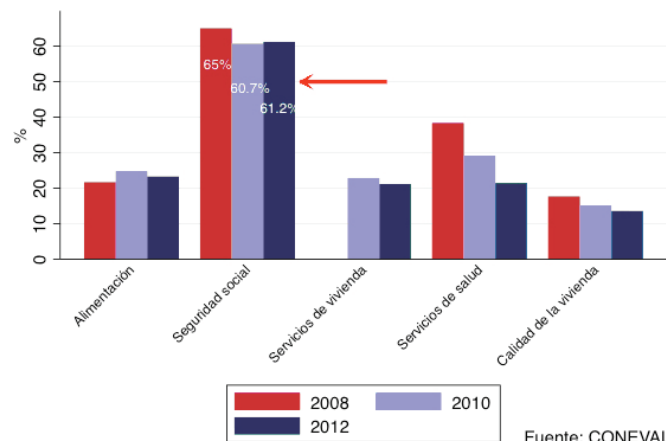
El programa 70 y más tiene como objetivo contribuir a la ampliación de los esquemas de seguridad social universal para los adultos mayores, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social a personas de 65 años en adelante, (SEDESOL, 2014a). Y de acuerdo con el CONEVAL y la CEPAL, la seguridad social puede ser definida como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades como accidentes o enfermedades o ante circunstancias socialmente reconocidas como la vejez y el embarazo, (CONEVAL, 2006a). Sin embargo sería algo ingenuo suponer que con los 580 pesos mensuales otorgados, se podría cubrir el costo de algún accidente o enfermedad, o bien los costos médicos promedio asociados a la vejez.

Lo curioso es que en la evaluación de impacto del programa se dice que: “...*el Programa fue un éxito, en cuanto logró cumplir con el objetivo fundamental: brindar a los adultos mayores de las zonas rurales la posibilidad de retirarse del mercado laboral a través de una pensión no contributiva sin implicar un alto costo para sus familias*”, (SEDESOL, 2012a). Dejando de lado el verdadero objetivo: contribuir a su seguridad social.

Un hallazgo preocupante de esta misma Evaluación de Impacto es que la mayoría (70% aproximadamente) de los pacientes hipertensos y diabéticos en las áreas rurales y semi-rurales se encuentran mal controlados en sus cifras de tensión arterial y glucosa. Lo que denota el problema real: los adultos mayores tienen una alta probabilidad de contar con una emergencia de salud en el corto plazo, y 580 pesos mensuales no le serán suficientes para poder afrontar cualquier complicación de salud.

La carencia por acceso a seguridad social real es un problema de fondo que atañe a la población de adultos mayores en México, así como al resto de la población. Esta situación se ha mantenido en los últimos años y en el año 2012 todavía 61.2% de la población no tenía acceso a seguridad social, como se puede observar en la siguiente gráfica:

Evaluación del Porcentaje de la Población con carencias en México



Fuente: CONEVAL, 2014b

Ante el alto costo que implicaría otorgar un sistema real de seguridad social a la población, que verdaderamente cubriera las emergencias de salud, se ha diseñado una solución ingeniosa: adoptar nuestra propia manera de medir la seguridad social. La métrica del CONEVAL indica que: “en el caso de la población de 65 años o más, se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores”, (CONEVAL, 2014b).

Dada esta conveniente métrica, por cada afiliado al programa, contablemente se podrá decir que existe un mexicano menos con carencia de seguridad social en el País. Bajo esta lógica también se podría inventar una nueva definición de pobreza, a la cual no pertenezca ningún individuo del país y eliminar con ello la pobreza a nivel nacional. Lo cierto es que la contabilidad no modifica la realidad, y la verdadera carencia podría perdurar, sin que ello se demuestre necesariamente en las cifras oficiales.



on la Cruzada, ¿se erradicará el hambre?

De acuerdo con la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. En México, la métrica utilizada por el CONEVAL indica que las personas presentan carencia en el acceso a la alimentación si los hogares en los que residen tienen un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, (CONEVAL, 2012a).

Al analizar el sexto y último informativo publicado sobre la cruzada, se puede consultar que el objetivo es atender a 5.5 millones de mexicanos. Lo cual es una pequeña parte de la población con carencia de alimentación en México. De acuerdo al CONEVAL en México existen 27.4 millones de personas que cuentan con una carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2014b), por lo que inclusive llegando al objetivo planteado solamente se atendería al 20% de ellos.

La SEDESOL afirma que hay una focalización de recursos sobre los individuos más pobres y con mayor carencia alimentaria, sin embargo, eso no necesariamente ocurre debido a que 2 de los 4 criterios de selección de municipios que se utilizaron se centran en el número de personas que viven en pobreza extrema, con carencia por acceso a la alimentación. Al considerar como un filtro a variables nominales, se tiene como consecuencia el seleccionar ciudades por el tamaño de su población que no necesariamente cuentan con un importante nivel de pobreza.

Tomemos el ejemplo del Estado de Guanajuato, en donde se incluyó desde la primera etapa de la Cruzada a ciudades como San Miguel de Allende, la recién llamada mejor ciudad del mundo (CNN, 2013a). Sin embargo no se incluyó a ciertos municipios pertenecientes a la marginada zona del Noreste del Estado como Xichú, en donde existen pocos puestos de trabajo debido a la falta de industria y muy difíciles condiciones para realizar la agricultura;

limitando la subsistencia de buena parte de la población al autoconsumo de maíz.

De acuerdo a los datos presentados, se pueden concluir dos cosas. La primera, que un gran sector de la población con carencia alimentaria no recibe ni recibirá el apoyo. Y la segunda, que dentro de los beneficiarios que sí reciben el apoyo, existe cierta población que realmente no debería de haber sido considerada como prioridad. Finalmente, queda pendiente analizar lo que pasa con aquellos individuos que sí reciben el apoyo y sí lo necesitan, ya que en teoría ellos deberían de experimentar un efecto positivo respecto a su alimentación.

Al analizar la lista de programas incluidos en la Cruzada, se puede ver que algunos de ellos no tienen relación alguna con la alimentación. Por ejemplo el Programa Pensión para Adultos Mayores o el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, etc. Sin embargo, sus participantes serán contabilizados dentro de los beneficiarios de la Cruzada contra el Hambre. Por lo que parte de la población que sí recibe el apoyo de la Cruzada, ni siquiera contará con un apoyo real directo para mejorar su alimentación.

Programas de la Cruzada fuertemente prioritarios para la disminución de la pobreza y su vinculación con las dimensiones de pobreza.

DEPENDENCIA	PROGRAMA	DIMENSIÓN DE LA POBREZA EN LA QUE INCIDEN
SALUD	Seguro Médico Siglo XXI	Acceso a los servicios de salud
SALUD	Seguro Popular	Acceso a los servicios de salud
SEDESOL	Programa Pensión para Adultos Mayores	Acceso a la seguridad social Bienestar económico Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda de Tu Casa	Calidad y espacios de la vivienda
SEDESOL	Programa de Apoyo Alimentario	Bienestar económico Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Bienestar económico Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa de Empleo Temporal	Bienestar económico Acceso a la alimentación
SEDESOL	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Calidad y espacios de la vivienda Acceso a los servicios básicos de la vivienda

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el Inventario de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2010. Disponible en CONEVAL, 2013a.

Después del análisis presentado se puede decir que solucionar la carencia en alimentación de la población en México implicaría un esfuerzo mayor, o por lo menos mejor organizado que la Cruzada. Y será importante considerar con sensatez los futuros resultados que se expongan sobre este programa, dado que la métrica actual permitiría acreditar a la Cruzada ciertos beneficios que proceden de otros programas ya existentes previamente.

La cuestión es más un tema de contabilidad, que de economía. Al incluir en la Cruzada a otros programas como la Pensión de Adultos Mayores, y dada la métrica actual del CONEVAL, se podría inclusive concluir que la seguridad social en México se beneficia por la Cruzada. Lo que se reflejaría también contablemente en una menor población en situación de pobreza extrema en el país². Sin embargo, como se expuso anteriormente esta es más una cuestión de métrica que poco reflejaría un cambio significativo en la realidad.



Y cuál es la conclusión?

En el corto plazo ciertas métricas de evaluación podrían generar una interpretación favorable sobre los resultados obtenidos por algunos de los programas sociales, lo que puede crear una concepción sobreestimada acerca del cumplimiento de los objetivos planteados por cada programa. Esto puede suceder en el caso de la Cruzada contra el Hambre, o bien en el caso de la Pensión a los Adultos Mayores.

Respecto al nuevo programa PROSPERA, no queda claro cómo se efectuará la distribución de los recursos en las distintas acciones gubernamentales que lo conforman, por lo que habría que preguntarse ¿cuál es la apuesta central del programa? Sin embargo, resulta evidente que PROSPERA contiene como antecesores a prácticamente los mismos programas que durante décadas han errado en asistir a poco menos de la mitad de los mexicanos en condiciones de pobreza. Por lo anterior, el panorama no es muy alentador.

Bibliografía

(SEDESOL, 2014a). Portal de internet de la Secretaría de Desarrollo Social, consultado el 18 de septiembre del año 2014. [Disponible aquí.](#)

(CONEVAL, 2006a). CONEVAL: GLOSARIO TÉRMINOS DE LA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN MULTIDIMENCIONAL DE LA POBREZA EN MÉXICO. [Disponible en línea aquí.](#)

(CEFP, 2014a). Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014: Ramo 20, Desarrollo Social. [Disponible en línea aquí.](#)

(Juárez y Amuedo-Dorantes, 2009). Laura Juárez, y Catalina Amuedo-Dorantes. Old-Age Government Transfers and the Crowding Out of Private Gifts: The 70 Plus Program for the Rural Elderly in Mexico. [Disponible acá.](#)

(SEDESOL, 2012a). Evaluación de impacto del programa 70 y más. SEDESOL, 2012. [Disponible en línea acá.](#)

(CONEVAL, 2014). [Consulta en línea acá.](#)

(CONEVAL, 2014b). [Consulta en línea acá.](#)

CONEVAL, 2012a. [Consultado en línea aquí.](#)

(CONEVAL, 2013a). Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre

¹ No cuenta con ingreso insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos, realizar gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación

² De acuerdo al CONEVAL, 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. Dada la métrica actual del CONEVAL, la situación de carencia por seguridad social de las personas mayores de 65 años se resuelve si el individuo cuenta con la Pensión de Adultos Mayores del Gobierno Federal. Entonces, si ese mismo individuo contara previamente con 3 carencias, y se le otorgara la Pensión, también dejaría de ser considerado como una persona en “pobreza extrema”, para fines estadísticos del CONEVAL.



CIDAC



cidac.org
[/cidac.org](http://cidac.org)



[@CIDAC](https://twitter.com/CIDAC)



[/CIDAC1](https://www.youtube.com/CIDAC1)