

LA CRISIS GLOBAL, EL PROGRAMA OPORTUNIDADES Y SU IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO*

Joaquín Bracamontes Nevárez**
Mario Camberos Castro***

Resumen

Se evalúa el impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza y los errores de focalización en México, 2008-2010. La pobreza se mide en base al método de líneas de pobreza (Sen, 1976; Foster, Greer y Thoebercke, 1984), el impacto con la técnica de microsimulación estática (Bourguignon y Spadaro, 2006) y, en base a Perez *et al.*, (2010) los errores de focalización. El impacto de Oportunidades en la disminución de la pobreza fue muy reducido y, se minimizó el error de inclusión pero no el error de exclusión, lo que en cierta medida explica el reducido impacto del programa.

* El artículo fue recibido el 7 de mayo de 2014 y aceptado el 13 de diciembre de 2014.

** Profesor-Investigador Titular C en el Departamento de Economía, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), SNI 1, joaco@ciad.mx. Hermosillo, Sonora, México.

*** Profesor-Investigador Titular D en el Departamento de Economía, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), SNI 2, mcamberos@ciad.mx, Hermosillo, Sonora, México.

THE GLOBAL CRISIS, THE OPORTUNIDADES PROGRAM AND ITS IMPACT IN REDUCING POVERTY IN MEXICO

Abstract

This paper evaluates the impact of Oportunidades on poverty reduction and targeting errors in Mexico, 2008-2010. Poverty is measured based on the method of poverty lines (Sen, 1976, Foster, Greer and Thoebercke, 1984), the impact with the technique of static microsimulation (Bourguignon and Spadaro, 2006) and targeting errors based on Perez *et al.* (2010). The impact of Oportunidades on poverty reduction was very small and the inclusion error was minimized but not the exclusion error, which largely explains the limited impact of the program.

1. Introducción

De acuerdo al Banco Mundial (2012) la pobreza extrema se redujo de 1,940 millones (51%) de personas en 1981 a 1,200 millones (21%) para el año 2010; sin embargo, según este mismo organismo había 2,400 millones personas que vivían condición de pobreza en el 2010¹. En América Latina habitaban 164 millones de pobres (CEPAL, 2012) y más de 58 millones en México (Coneval, 2012).

En México, el grave problema de pobreza llevó a la creación del programa Oportunidades en Marzo del 2002, programa eje de la política social y cuya relevancia radica en que desde hace una década transfiere recursos monetarios a los hogares pobres en la expectativa desarrollar las capacidades básicas de las personas, para que éstas puedan integrarse por sus propios medios a

¹ Una reducción marginal con respecto a los 2,590 millones en 1981; véase Pobreza: Panorama General <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

la vida social y productiva, contrarrestando así la transmisión intergeneracional de la pobreza y auspiciando un desarrollo social y humano más equitativo (Sedesol, 2003).

Los apoyos monetarios de Oportunidades se otorgan a las madres de familia, siempre y cuando cumplan con mantener a los hijos en las escuelas, llevarlos a visitas médicas regulares, vacunarlos y acudir a charlas de salud o nutrición. El programa inicialmente definía solo tres componentes: nutrición, salud y educación, pero en el 2006 se incorpora el apoyo por adulto mayor, en el 2007 el componente energético y en el contexto de crisis del 2008 *Vivir Mejor*, que comprende dos transferencias más: un apoyo monetario por el alza en los precios de los alimentos y otro, si las familias beneficiarias tienen hijos de cero a nueve años (SEDESOL, 2009).

Además de los recursos asignados², una fortaleza que desde un principio se destaca del programa es la focalización de dichos recursos a partir de las características socioeconómicas del hogar (Sedesol, 2003), ya que teóricamente ello permite concentrar los apoyos monetarios en las familias que más lo requieren; sin embargo, en la práctica se presenta lo que se denomina como errores de focalización (Boltvinik, 2004; Sen, 2003; Cornia y Stewart, 2003).

La actual administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) reforzó este programa en un inicio, pero recientemente decretó la creación del programa PROSPERA³ en sustitución Oportunidades. Ello en virtud a que ya no es suficiente la ampliación de capacidades básicas de los individuos en las familias pobres, pues la evidencia ha mostrado que también se requiere del apoyo de programas productivos que impulsen a las familias e individuos pobres a la generación ingresos de manera sustentable.

En este contexto, si bien Oportunidades implica una apoyo importante para las familias que no satisfacen los mínimos de bienestar, surgen las preguntas

² Para la operación del programa en el año 2002 se asignaron 20 mil millones de pesos y para el 2010 ya eran 64 mil millones, recursos que permitieron apoyar a 3.2 millones de hogares en el 2002 y alrededor de 6 millones de familias en el 2010.

³ Véase el decreto en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de Septiembre del 2014.

siguientes ¿Acaso el apoyo monetario de Oportunidades coadyuva a que las familias superen la condición de pobreza? ¿Cuál ha sido el impacto en la reducción de la pobreza del programa en el marco de la crisis financiera global? ¿Cuál es la magnitud de los errores en el ejercicio de focalización de los recursos en dicho programa?.

Por ello, en este trabajo se pretende conocer la incidencia de pobreza en México e identificar si Oportunidades a la vez que favorece el ingreso de las familias pobres ayuda a combatir la pobreza en el contexto de la crisis. Y se proponen tres objetivos específicos: 1) Estimar la incidencia por tipo de pobreza⁴ en México 2008-2010; 2) Evaluar el impacto del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza y 3) Estimar el error de exclusión de hogares pobres y el error de inclusión de hogares no pobres en el periodo 2008-2010.

La hipótesis de trabajo argumenta que, en el marco de la crisis financiera global, las transferencias monetarias que hace el programa Oportunidades a los hogares pobres se han hecho de manera eficaz, por lo que éstas han coadyuvado de manera significativa a reducir los diferentes tipos de pobreza en el país, ello a pesar del alza que se suscita en los precios de los alimentos.

El trabajo se organiza en seis secciones más, luego de esta sección introductoria. La segunda sección aborda la conceptualización de la pobreza, la tercera comprende la explicación metodológica y la cuarta presenta la literatura empírica en el tema. En la quinta sección se analiza el impacto del programa Oportunidades por tipo de pobreza en México y luego, la sexta sección hace algunas consideraciones sobre los errores en el ejercicio de focalización de las transferencias monetarias de Oportunidades. Por último, se precisan las conclusiones.

⁴ La implementación del programa Oportunidades, trajo consigo la definición oficial de tres tipos de pobreza: *Pobreza Alimentaria*, incluye los hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para comprar la canasta que cubre los requerimientos nutritivos para vivir; *Pobreza de Capacidades*, comprende los hogares que tienen un ingreso por persona insuficiente para satisfacer el conjunto de necesidades nutricionales, salud y educación; y, *Pobreza de Patrimonio*, considera la proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir un patrón de alimentación básico, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (Sedesol, 2003; Sedesol-CTMP, 2002).

2. La conceptualización de la pobreza

Este estudio se fundamenta en el enfoque monetario o paradigma de la pobreza de ingresos, el cual tiene su origen en los esfuerzos pioneros de Benjamín S. Rowntree a inicios del siglo XX. Este paradigma, se centra en los ingresos o gastos para medir la pobreza⁵ y naturalmente conduce a la estrategia del crecimiento en el ingreso nacional para la reducción de ésta (Kanbur *et al*, 2001).

Dicho enfoque supone que las diferencias en el bienestar de la población se pueden resumir por las diferencias en los ingresos o gastos de consumo; es decir, los hogares/individuos pobres se definen por la condición de insuficiencia de ingresos para cubrir el costo de determinados satisfactores básicos. Entonces, dependiendo de la unidad de análisis, todos los hogares o personas transforman los ingresos en bienestar de igual manera (Bourguignon, 2003).

Por lo tanto, los pobres son definidos por la condición de que sus ingresos caen por debajo de una línea de pobreza arbitrariamente predeterminada. Esta línea de pobreza puede definirse en términos absolutos, como lo hace el Banco Mundial para las comparaciones internacionales de la pobreza con 1 o 2 dólares de los Estados Unidos por persona al día y, también en términos relativos considerando un porcentaje de la media de ingresos de la población.

El supuesto clave es que con herramientas debidamente elaboradas las cifras monetarias uniformes pueden tomar en cuenta la heterogeneidad en la situación de los hogares y las personas. Este enfoque propició un gran trabajo durante el siglo pasado y subyace en buena parte de la literatura económica sobre pobreza de los últimos treinta años (Bourguignon, 2003 y Kanbur, 2002), por lo que se le considera dominante.

⁵ En el transcurso del siglo pasado, este enfoque se replantea y es desarrollado de manera formal por Sen (1976).

Pese a la universalidad del enfoque monetario de la pobreza, éste no está exento de críticas, las cuales giran alrededor de una idea básica: el análisis de la pobreza ya no debería basarse solamente en los ingresos o en el gasto, sino en los múltiples atributos o dimensiones que le caracterizan, principalmente en los activos⁶ de distinto tipo que le determinan y están más allá del control de los individuos.

De tal manera, en los últimos años la pobreza multidimensional ha captado por igual la atención de investigadores y hacedores de política, debido en parte a la sistemática y convincente conceptualización de la pobreza desarrollada por Amartya Sen y también a la disponibilidad de datos (Sabina y Foster, 2009). Así, la literatura da cuenta de un consenso, la pobreza es un fenómeno que no sólo se puede representar mediante el ingreso y existe la necesidad de transitar hacia un enfoque multidimensional.

En su conceptualización de la pobreza Amartya Sen -*Premio Nobel de Economía 1998*-, transita del enfoque monetario al enfoque de las capacidades que refiere a funcionamientos, los cuales representan “el estado de la persona”, las cosas que logra ser o hacer una persona en la vida. En el enfoque de las capacidades, la posesión de un ingreso o bienes materiales y servicios, no necesariamente indica lo que la gente puede hacer con ellos, lo que realmente importa de éstos es su conversión en funcionamientos o logros potenciales por los individuos (Sen, 2001).

En el análisis de la pobreza, según Sen (1996), para algunos ejercicios evaluativos puede ser útil identificar un subconjunto de capacidades crucialmente importantes, que tratan lo que se ha dado en llamar “necesidades básicas”. La identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen privaciones

⁶ La educación o la salud antes que todo se consideran *activos* y como tal, se espera que en el futuro permitan a los individuos ser más productivos y quizá “socialmente más incluidos” (Bourguignon, 2003).

escandalosas) puede proporcionar un enfoque de la pobreza, “aunque se debe reconocer que el uso del enfoque de capacidades no se limita sólo a las capacidades básicas” (*ibid*: 68).

En el caso de México, recientemente se ha hecho oficial la estimación de la pobreza multidimensional en el país⁷; sin embargo, también se sigue estimando la pobreza de ingresos en virtud a que éste es el tipo de pobreza que el Banco Mundial considera para evaluar los avances o retrocesos en la lucha contra la pobreza en los diferentes países. Es decir, en México, actualmente se tiene la ventaja de que existe una metodología oficial para medir tanto la pobreza de ingresos como la pobreza multidimensional.

No obstante, Kanbur y Squire (2001) advierten que la “ampliación” en la definición de la pobreza no cambia significativamente la consideración de aquellos a quienes se considera pobres, lo cual refleja que los muchos aspectos de la pobreza suelen estar estrechamente correlacionados. No obstante, las definiciones más amplias permiten una mejor caracterización y comprensión de los pobres, lo que es fundamental en el diseño y aplicación de programas específicos para ayudar a la gente en la superación de la pobreza.

3. El Método de Líneas Pobreza y la Técnica de Microsimulación Estática

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

⁷ Véase www.coneval.gob.mx

3.1. El método de Líneas de Pobreza

El método de LP toma como referencia el costo de los satisfactores básicos o mínimos llamado línea de pobreza (Z)⁸, por lo que se consideran en pobreza aquellas familias o individuos cuyo ingreso (Y_i)⁹ está por debajo de la línea de pobreza (Z); es decir, si se cumple la condición $(Z - Y_i) > 0$, el hogar será pobre (n_i) y el total de hogares en pobreza será (N_i). Se estiman los índices de pobreza *FGT* (Foster *et al.*, 1984), que introducen un ponderador “ α ” como factor de valoración subjetiva del grado de pobreza. La fórmula generalizada de los índices *FGT* es la siguiente:

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

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

⁸ Véase el desarrollo formal del método de líneas de pobreza en Camberos *et al.* (1996).

⁹ Es el ingreso neto total per cápita mensual del hogar el que se compara con el valor de las líneas de pobreza; es decir, el ingreso familiar, luego de pagar impuestos y recibir transferencias del gobierno (Coneval, 2006).

Foster *et al.* (1984) utilizan el parámetro $\alpha=2$ para medir la "severidad" de la pobreza en atención a los axiomas de pobreza de Sen (1976)¹⁰, de suerte que el índice $FGT(2)$ refleja una mayor sensibilidad al déficit de ingreso de los hogares más pobres; es decir, éste índice va más allá del elaborado por el propio Sen, toda vez que permite conocer si las transferencias de ingreso del programa están contribuyendo a reducir la pobreza de los más pobres de los pobres, grupo al cual deberían estar dirigidos todos los esfuerzos en el combate a la pobreza.

3.2. La Técnica de Microsimulación Estática

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

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

¹⁰ Amartya Sen menciona dos axiomas deseables para un índice de pobreza. Un primer axioma es el de *monotonidad*: si lo demás se mantiene constante, una reducción en el ingreso de un individuo por debajo de la línea de pobreza debe incrementar el índice de pobreza. El segundo axioma es el de *transferencia*: si lo demás se mantiene constante, una transferencia de ingreso de una persona pobre a otra más rica debe incrementar el índice de pobreza (Sen, 1976).

3.3. El Software utilizado y la microsimulación de la política social

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

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

Para captar el efecto que las transferencias del programa Oportunidades tienen en la reducción de los niveles de pobreza se aplica la técnica de microsimulación estática. Primero se estima la pobreza con el método de Líneas de Pobreza considerando las transferencias focalizadas que hace el programa Oportunidades al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares –tal como lo hace el Coneval-; segundo, restando las transferencias de ingreso del programa al “ingreso neto total per cápita mensual del hogar” se simula un mundo sin transferencias, que será punto de referencia para ver y comparar el impacto en los niveles de pobreza del programa. Tercero, se calculan niveles de pobreza

simulando la transferencia focalizada del monto máximo de apoyo al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares, determinado por el propio programa Oportunidades¹¹.

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

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

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

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

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

¹¹ En realidad, la entrega de este monto monetario máximo de apoyo a los hogares depende de las particularidades de cada hogar; es decir, a los hogares se les da el apoyo monetario para alimentos y energía, pero el incremento de las transferencias está sujeto a que el hogar tenga hijos en educación básica o media superior y a la existencia o no de adultos mayores en la familia; véase las reglas de operación del programa en www.oportunidades.gob.mx

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

Segunda microsimulación. En las estimaciones del tercer ejercicio, se simulará la focalización de la transferencia del monto máximo¹² (T_M) como apoyo al ingreso de todos los hogares identificados como pobres, lo que implicaría que se suscita un incremento aún mayor en el ingreso per cápita mensual de los hogares (Y_i). Este incremento en el ingreso de los hogares se representa de la manera siguiente:

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

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

¹² De acuerdo a las cifras históricas de los apoyos, en el año 2008 el monto máximo mensual que se podía transferir a una familia eran \$2,220.00 (1.46 Salario Mínimo Mensual), equivalentes a \$569.23 per cápita, esto es \$18.97 diarios y, para el 2010 el monto máximo fue \$2,440.00 pesos (2.03 SMM), equivalentes a \$610 per cápita, es decir, \$20.33 pesos diarios.

4. La literatura empírica sobre el tema

El análisis cuantitativo de las políticas sociales es relativamente reciente; no obstante, en los últimos años se ha venido observando un mayor interés en el uso de modelos basados en microdatos de los hogares para el análisis de la política pública a escala internacional. Así, los modelos de microsimulación se utilizan cada vez más en los departamentos de gobierno, por investigadores académicos y por los economistas del sector privado, ya que permiten hacer valiosos cálculos que arrojan luz acerca de un asunto en el que todo mundo está interesado: quién gana y quién pierde ante una variación de la política.

En este sentido, Atkinson, Bourguignon, O'Donogui, Sutherland y Utili (2002) sabedores de que una Pensión Mínima Europea (PME) está lejos de las preocupaciones políticas, pero conscientes de que las transferencias sociales son particularmente importantes para las personas de edad, recurren a la técnica de microsimulación y demuestran que la imposición de una pensión mínima como una política de combate a la pobreza tendría un efecto muy desigual en los países europeos. Pero no sólo es así cuando se utiliza un umbral de pobreza común, esto sucede también si se hace una evaluación específica por país; por lo tanto, estos autores deducen que no es cierto que la utilización de un instrumento común necesariamente conducirá a la consecución de los objetivos comunes.

Por su parte Bourguignon, Ferreira y Phillippe (2003), utilizan también la microsimulación para evaluar el impacto de las transferencias de efectivo a los pobres, estas transferencias se hacen mediante el Programa de Bolsa Escolar en Brasil. Los resultados obtenidos en este estudio, muestran que un 60% de los pobres entre 10 y 15 años se han inscrito en la escuela en respuesta al programa; sin embargo, el programa coadyuvó a reducir la incidencia de la pobreza apenas un poco más de un punto porcentual.

En México, Bautista (2004) estudia el efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios básicos de salud 1996-2002 en las clínicas de primer nivel de atención por parte de los hogares beneficiarios en el medio rural. Encontró que la demanda por consultas totales en las familias incorporadas a Oportunidades ha crecido más en el periodo analizado que en las familias no incorporadas. En las clínicas incorporadas se demandan en promedio más consultas por día que en las no incorporadas.

Además, los resultados del análisis indican que las consultas de nutrición crecen significativamente más rápido en las comunidades que pertenecen al programa, pero no parece haber un efecto muy fuerte sobre la disminución de consultas a niños con desnutrición severa. Por tanto, Oportunidades ha mostrado su efectividad en elevar de manera constante la demanda de servicios básicos de salud en las comunidades rurales. La expectativa es que el aumento en la utilización de servicios se refleje en una mejoría en los niveles de salud de la población.

Parker (2003) evalúa la inscripción de nivel primaria, secundaria y media superior para las zonas rurales, semiurbanas y urbanas. Se analiza la inscripción a nivel de escuela antes y después de la implementación del programa, las escuelas se clasifican como Oportunidades (aquellas en las que había al menos un becario) y escuelas no Oportunidades (aquellas donde no había becarios). Los estimadores son de dobles diferencias, se comparan los cambios en la inscripción en las escuelas Oportunidades a lo largo del tiempo con cambios en la inscripción en las escuelas no Oportunidades.

No se observa impacto del programa en la inscripción primaria de las zonas rurales y urbanas, las secundarias rurales con Oportunidades registran importantes aumentos en la matrícula lo que no ocurre en las secundarias urbanas —quizá por la reducida cobertura del programa en estas zonas hasta el 2001—; mientras que, en secundarias semiurbanas, los aumentos se dan en la matrícula femenina. En las escuelas de nivel medio superior, tanto en zonas rurales, semiurbanas y urbanas el impacto se dio principalmente en el primer grado, lo que

no sorprende pues es el primer año en que el programa se implementa a este nivel; sin embargo, en conjunto los incrementos en la matrícula sugieren que Oportunidades está incentivando la escolarización de la población beneficiaria.

Hernández y del Razo (2004) evalúan el impacto de los programas sociales a través de la percepción de los beneficiarios. Utilizan la base de datos de la encuesta “Lo que Dicen los Pobres” de la SEDESOL (2003), que capta información de las características individuales y familiares de una muestra representativa a nivel nacional de familias en pobreza. Utilizando la metodología de *propensity score matching* (apareamiento por propensión), construyen un grupo contrafactual de individuos que no reciben programas sociales para comparar sus percepciones con la de aquellos individuos que sí son beneficiarios.

Estos autores encontraron: a) el conjunto de individuos que recibe programas sociales percibe que tiene un mejor nivel económico y social que el grupo contrafactual que no recibe beneficios; b) quienes no reciben programas sociales tienen que llevar a cabo un esfuerzo laboral adicional, especialmente de los niños y otros miembros que no son el jefe de la familia; c) los individuos que reciben programas tienen una mejor percepción de las acciones del gobierno y d) entre los beneficiarios se puede percibir un sentimiento de dependencia del gobierno, así como de impotencia para poder solucionar los problemas por ellos mismos, lo cual no ocurre entre los individuos que no reciben programas sociales.

La evaluación de la política pública ha puesto poca atención al estudio y evaluación de los programas sociales con base a las técnicas de microsimulación que utilizan los microdatos, sean individuales o del hogar; además, la mayoría de los estudios realizados hasta hoy se inscriben más bien en la evaluación de metas del programa Oportunidades más que en la evaluación de su impacto social. En este sentido, auxiliados en la técnica de microsimulación estática, el interés en este trabajo consiste en cuantificar el impacto, en los niveles de pobreza de México, de las transferencias monetarias que ofrece el programa Oportunidades a las familias mexicanas de bajo ingreso para el periodo 2008-2010.

5. Líneas de Pobreza, incidencia e impacto del Programa Oportunidades según tipo de pobreza en el país 2008-2010

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

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

No obstante, no es suficiente una canasta básica alimentaria para construir las líneas de pobreza, se requiere también considerar otras necesidades básicas no alimentarias. Para ello, el procedimiento más común y el cual se emplea en el estudio INEGI-CEPAL(1992), consiste en aplicar al valor monetario de la canasta alimentaria un factor de expansión que es el inverso del coeficiente de Engel¹³, para estimar así propiamente cada una de las líneas de pobreza.

¹³ El economista prusiano Engel, observa una tendencia entre el presupuesto destinado a los alimentos y el gasto total, señalando que cuando aumenta el ingreso la proporción que se gasta en alimentos disminuye -Ley de Engel- (Barreiros, L. 1992). Para ver como el CTMP y el CONEVAL estiman el coeficiente de Engel y lo utiliza en la estimación de las Líneas de Pobreza, véase el *anexo I* en Sedesol-CTMP (2002).

5.1. Las Líneas de Pobreza en el estudio

El Cuadro 1 muestra las líneas de pobreza calculadas por el Coneval, las cuales se utilizan en este trabajo para estimar los distintos tipos de pobreza y en la microsimulación de la política social. En el año 2008, estaban en pobreza alimentaria los hogares urbanos cuyo ingreso neto total per cápita era igual o estaba por debajo de \$949.38 pesos (0.62 SMM), mientras que en el medio rural los hogares cuyo ingreso per cápita era igual o menor a \$706.69 pesos, (0.46 SMM). En pobreza de capacidades, se identifica a los hogares urbanos que no superaban un ingreso per cápita de \$1,164.41 pesos (0.76 SMM) y en el área rural los hogares cuyo ingreso per cápita no supera los \$835.51 pesos (0.55 SMM). En pobreza patrimonial, estaban los hogares urbanos cuyo ingreso fuese igual o menor a los \$1,904.84 pesos (1.25 SMM); mientras que, en el área rural los hogares con un ingreso per cápita igual o menor a los \$ 1,282.34 pesos (0.84 SMM).

Cuadro 1
México. Líneas de pobreza¹ mensual per cápita, 2008 y 2010

Tipo de Pobreza	Urbana	S.M.M. ²	Rural	S.M.M.
<i>Año 2008</i>				
Alimentaria	949.38	0.62	706.69	0.46
De Capacidades	1,164.41	0.76	835.51	0.55
De Patrimonio	1,904.84	1.25	1,282.34	0.84
<i>Año 2010</i>				
Alimentaria	1,047.94	0.63	779.21	0.47
De Capacidades	1,285.30	0.77	921.26	0.55
De Patrimonio	2,102.59	1.26	1,413.95	0.84

¹ Ingreso neto mensual per cápita en pesos de agosto para cada año.

² Es la equivalencia en Salarios Mínimos Mensuales. El SMM en el año 2008 fue de \$1,518.00 y para el 2010 estaba en \$1,675.20 pesos ; véase www.conasami.gob.mx

Fuente: tomado del CONEVAL que hace la estimación siguiendo la metodología del CTMP y la información de los deflatores necesarios proporcionada por el Banco de México; Véase la Nota Técnica 001 del CONEVAL 2006 y 2007.

Para el año 2010, en pobreza alimentaria estaban los hogares urbanos con un ingreso neto total per cápita igual o menor a los \$1, 047.94 (0.63 SMM), mientras que en el medio rural lo estaban los hogares con ingreso igual o menor a los \$779.21 pesos (0.47 SMM). La pobreza de capacidades, comprende a los hogares urbanos cuyo ingreso era igual o menor a \$1,285.30 pesos (0.77 SMM) y en el área rural los hogares con ingreso igual o por debajo de \$921.26 pesos (0.55 SMM). En lo que se refiere a la pobreza patrimonial estaban en esta situación los hogares urbanos cuyo ingreso per cápita era igual o menor de \$2,102.59 pesos (1.26 SMM); mientras que, en el área rural caen en este tipo de pobreza los hogares cuyo ingreso era igual o menos de \$1,413.95 pesos (0.84 SMM).

5.2. La incidencia e impacto del programa Oportunidades por tipo de pobreza en el país

La recesión económica global lanzó a millones de personas al desempleo (OIT, 2009; INEGI, 2010) despojándoles de su fuente de ingresos, lo que en el mundo y en México significó un mayor riesgo de empobrecimiento, aunque también por el incremento en precios de los alimentos (Valero, 2009); por ello, a partir del año 2008 para contrarrestar los efectos de la crisis financiera global el programa Oportunidades incluyó también el componente Vivir Mejor, que consiste en dos transferencias más: un apoyo monetario en virtud al alza en los precios de los alimentos y otro, para las familias beneficiarias con hijos de cero a nueve años (Sedesol, 2009).

De no haberse aplicado el programa Oportunidades, lo primero que muestra el Cuadro 2 (columnas 2ª y 3ª) es que los porcentajes cualquiera sea el tipo de pobreza se incrementarían durante el periodo 2008-2010. Los hogares en pobreza alimentaria se habrían incrementado en 2.5%, la familias en pobreza de capacidades podrían haberse incrementado en 4.0% y los hogares en pobreza de patrimonio se habrían incrementado en 7.6% en el periodo 2008-2010.

Cuadro 2
México. Incidencia por tipo de pobreza e impacto del programa Oportunidades, 2008-2010.

Tipo de Pobreza	Sin Oportunidades		Con Oportunidades ⁴		Con monto máximo ⁵	
	Año 2008	Año 2010	Año 2008	Año 2010	Año 2008	Año 2010
Alimentaria ¹	16.20 [0.003]	16.60 [0.003]	14.63 [0.003]	14.75 [0.003]	8.26 [0.002]	8.55 [0.002]
Capacidades ²	22.04 [0.003]	22.92 [0.003]	20.44 [0.003]	21.26 [0.003]	12.53 [0.003]	13.20 [0.003]
Patrimonial ³	41.30 [0.004]	44.45 [0.004]	40.58 [0.004]	43.52 [0.004]	28.45 [0.004]	30.69 [0.004]
*Variación porcentual en el periodo 2008-2010:						
Alimentaria		2.5		0.8		3.5
Capacidades		4.0		4.0		5.3
Patrimonial		7.6		7.2		7.9
*Variación respecto a la situación Sin Oportunidades:						
			<u>Con Oportunidades</u>		<u>Con monto máximo</u>	
Alimentaria				-1.85		-8.05
Capacidades				-1.66		-9.72
Patrimonial				-0.93		-13.76

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las nuevas bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

Nota 2. La cifra que aparece entre corchetes es el dato del error estándar.

¹ La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

² Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

³ Se refiere a los hogares cuyo ingreso per capita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

⁴ Según el programa Oportunidades en el año 2008 el monto máximo mensual por familia eran \$2,220.00 pesos (1.46 S.M.), lo que significaba \$569.23 pesos por persona al mes; mientras que, en el 2010 este monto eran \$2,440.00 pesos (2.03 S.M.), lo que significaba \$610 pesos por persona al mes.

⁵ Estimaciones incluyendo las transferencias del programa Oportunidades, tal como hace los cálculos el CONEVAL.

Fuente: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGHs 2008 y 2010.

El mismo Cuadro 2 (columnas 5^a y 6^a), muestra que el aumento en las transferencias monetarias del programa en virtud al componente Vivir Mejor tampoco evitó que se incrementaran los porcentajes de hogares según tipo de pobreza en México¹⁴ durante el periodo 2008-2010. De tal manera, los hogares que padecían pobreza alimentaria se incrementaron en 0.8%, los que vivían en pobreza de capacidades tuvieron un incremento de 4.0% y las familias en pobreza de patrimonio se incrementaron en 7.2% entre los años 2008 y 2010.

Por lo tanto, ante la crisis financiera internacional y el alza en los precios de los alimentos, el programa Oportunidades prácticamente no ayudó a contrarrestar el incremento en los niveles de pobreza en el país, ya que al comparar los cambios con la situación sin Oportunidades se observa que los hogares en pobreza alimentaria se redujeron en (-1.85%), pobreza de capacidades (-1.66%) y los hogares en pobreza de patrimonio (0.93%) a pesar del conjunto de la política social y de la implementación del programa Oportunidades, por lo que en el periodo 2008-2010 prácticamente se regresó a los niveles de pobreza que había a inicios del siglo XXI (Coneval,2011).

5.3. El efecto con la transferencia del monto máximo

El mismo Cuadro 2 (columnas 6^a y 7^a), muestra los porcentajes de hogares por tipo de pobreza y año cuando se hace la microsimulación de una transferencia que sigue siendo focalizada pero que otorga el monto máximo a todos los hogares identificados como pobres –monto que como ya se ha señalado está definido en el propio programa Oportunidades-, siempre que los hogares comprueben que el apoyo monetario se utiliza en los componentes que interesan a este importante programa de política social.

¹⁴ Como se ha señalado en la sección metodológica, estos índices de pobreza corresponden con los obtenidos por el Coneval en cada uno de los años; véase www.oportunidades.gob.mx

En relación a ésta microsimulación, si bien la incidencia seguiría incrementándose en el contexto de crisis, los porcentajes de pobreza serían mucho menores a los observados realmente en el país: la pobreza de patrimonio alcanzaría sólo al 30.69% de los hogares mexicanos, en pobreza de capacidades estaría sólo el 13.20% y padecerían pobreza alimentaria sólo el 8.55% de los hogares en México¹⁵. Claro, esto bajo el supuesto de que se minimizan los errores de inclusión y exclusión en el ejercicio de focalización de las transferencias monetarias que otorga el programa, que como veremos en la siguiente sección no es tarea fácil.

En resumen, el análisis de impacto del programa Oportunidades en el país durante el periodo 2008-2010, muestra que este es muy reducido, pero ha sido mayor en pobreza alimentaria (-1.85%), luego en pobreza de capacidades (-1.66%) y en pobreza patrimonial (-0.93%). Este exiguo impacto pone en duda el principal atributo que se adjudica a Oportunidades: potenciar las capacidades de las personas en los hogares pobres, coadyuvando así a que los individuos puedan salir adelante por su propio esfuerzo (Sedesol, 2003).

No obstante, es importante enfatizar la relevancia del impacto que pudiera tener el programa Oportunidades en la modalidad que transfiere el monto máximo al universo de hogares pobres. Aún en el contexto de crisis, el programa sería más efectivo pues hubiera coadyuvado a que en el país el porcentaje de familias en pobreza de patrimonio se mantuviera en 30.69%, los hogares en pobreza de capacidades en 13.20%, mientras que la pobreza alimentaria alcanzaría sólo al 8.55% de las familias mexicanas, lo que podría haber insertado

¹⁵ Además, ello implicaría también que en el año 2008 a todo hogar pobre se le hubiera entregado un apoyo monetario mensual de \$2,220.00 (1.46 Salario Mínimo Mensual), equivalentes a \$569.23 per cápita y, de \$2,440.00 pesos (2.03 SMM) para el 2010, equivalentes a \$610 per cápita mensuales.

al país en el camino a la principal meta del milenio¹⁶ para el 2015, aunque ello implicaría un significativo incremento en los recursos asignados¹⁷ al programa Oportunidades.

Los resultados obtenidos para el caso de México coinciden con los hallazgos en un estudio para Brasil (Bourguignon, Ferrerira y Leite, 2003) en el que se evalúa el impacto de las transferencias de efectivo a los pobres mediante el Programa de Bolsa Escolar en Brasil y en el cual se encontró que si bien un 60 por ciento de los pobres entre 10 y 15 años se han inscrito en la escuela en respuesta al programa, en realidad esta política social coadyuvó a reducir la incidencia de la pobreza apenas en poco más de un punto porcentual en dicho país.

De igual manera, en otro estudio para México (Cortés, Bánegas y Solís, 2007) se muestra que las transferencias de Oportunidades reducen la incidencia de pobreza en los años 2002, 2004 y 2005, pero su impacto en el país ha sido del orden del uno por ciento en pobreza alimentaria, 8 décimas de punto porcentual en pobreza de capacidades y 5 décimas de punto porcentual en pobreza de patrimonio, siendo más marcados los efectos sobre la pobreza rural alcanzando cifras entre 2.1 y 2.8 puntos porcentuales en pobreza alimentaria, de 1.6 a 2.4 puntos porcentuales para la pobreza de capacidades y poco más de un punto porcentual para la pobreza de patrimonio. Resultados similares se constataron en las diferentes regiones del país para el periodo 2002-2006 (Bracamontes y Camberos, 2011).

No obstante, esto no debe llevar a soslayar y subestimar los importantes logros reportados en las evaluaciones de metas, auspiciadas por el Coneval, a saber: 1) Mejoras en el nivel de consumo de alimentos de los participantes,

¹⁶ Las ocho Metas del Milenio son: 1) Erradicación de la pobreza extrema y el hambre; 2) Acceso universal a la educación primaria; 3) Promover la igualdad de géneros; 4) Reducción de la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades; 7) Asegurar la sostenibilidad medioambiental; 8) Desarrollar asociaciones globales; véase <http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html>

¹⁷ Para el año 2006 se requería el 2.05% del PIB para el combate a la pobreza y sólo se transfirió el 0.40% al programa Oportunidades en el 2006 (Bracamontes y Camberos, 2012); mientras que, en el contexto de crisis para el año 2008 ya se requeriría del 3.13% del PIB (Huesca, 2010).

reflejado en mayor peso y estatura de los menores; 2) Incremento en la matrícula escolar de los niños, particularmente la tasa de matrícula de las niñas, lo que reduce la brecha de género en el acceso a la educación y también disminuye la tasa de empleo infantil; 3) Mejor desempeño educativo de los niños becarios a raíz de Oportunidades, etc. Y es que las evaluaciones de metas y de impacto, más que ser excluyentes resultan complementarias en la tarea por perfeccionar los mecanismos en la selección de beneficiarios, así como para el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de los diferentes programas de política social.

6. Los errores en el ejercicio de focalización del programa

En el país se reconoce la existencia de errores de focalización en la implementación de la política social¹⁸. El error de exclusión es la proporción de hogares pobres no-beneficiarios respecto al total de la población pobre: representa la subcobertura; mientras que, el error de inclusión representa la filtración, que es el número de hogares beneficiarios no pobres dividido por la población total de beneficiarios. La tasa de inclusión en la focalización es la relación de los hogares pobres beneficiarios respecto al total de hogares pobres y, la tasa de exclusión es la relación de los hogares no beneficiarios que no son pobres respecto al total de hogares que no están en pobreza¹⁹ (Perez, Hirata y Veras (2010)).

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

¹⁹ Las proporciones se estiman de la manera siguiente (Perez, Hirata y Veras (2010):

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

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

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

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

De manera más específica, el error de inclusión comprende el porcentaje del total de hogares beneficiarios que no son pobres; mientras que el error de exclusión es el porcentaje de hogares pobres que no son cubiertos por el programa; por lo tanto, para un mejor desempeño en la focalización o selección de hogares se deben de minimizar estos errores. Ello depende, por supuesto, no sólo de la línea de pobreza, sino también la medición de la pobreza.

En el Cuadro 3 se puede ver que en México había 27.8 millones de hogares en el año 2008, de los cuales solo 16.5 millones eran No pobres pero 11.3 millones padecían algún tipo de pobreza, el 7.02% de los hogares No pobres y el 29.89% de los hogares pobres se beneficiaron de las transferencias monetarias que otorga el programa Oportunidades.

Cuadro 3

México. Hogares pobres, no pobres, beneficiarios y no beneficiarios del programa Oportunidades, 2008-2010.

Tipo de Hogar	Sin Oportunidades	%	Con Oportunidades	%	Total
<i>Año 2008</i>					
Hogares No Pobres	15,399,891	92.98	1,162,591	7.02	16,562,482
Hogares Pobres	7,930,926	70.11	3,381,217	29.89	11,312,143
Total	23,330,817		4,543,808		27,874,625
<i>Año 2010</i>					
Hogares No Pobres	15,516,438	92.94	1,177,952	7.06	16,694,390
Hogares Pobres	9,071,446	70.53	3,790,936	29.47	12,862,382
Total	24,587,884		4,968,888		29,556,772

Nota. Los porcentajes son respecto al total de hogares pobres y no pobres, respectivamente.

Fuente: estimaciones propias con base en las ENIGH 2008 y 2010.

Para el año 2010 se observó un incremento en la incidencia de pobreza en México, por lo que de 29.5 millones de hogares sólo 16.6 millones escapaban al flagelo de la pobreza, pero en el contexto del incremento en costos de los alimentos y la crisis financiera global la pobreza alcanzó a 12.8 millones de hogares mexicanos en dicho año, lo cual significa que 1,550,239 hogares más cayeron en pobreza al cerrar la primera década del siglo. Esto sucede a pesar de que la cobertura total de Oportunidades llegaba ya a 4.9 millones de hogares, aunque en términos relativos se redujeron los hogares pobres con Oportunidades (29.47%) y se incrementaron los hogares No pobres beneficiados (7.06%) por el programa.

En el cuadro 4, al comparar el ejercicio de focalización del programa Oportunidades en los años 2008 y 2010 se observan tasas de exclusión por encima del 92 por ciento las cuales son muy altas dada la escala del programa. La proporción hogares pobres No beneficiarios se incrementó a 70.5 por ciento para el 2010, lo que trae consigo un incremento de 0.6% en el error de exclusión durante el periodo. Lo anterior se refleja en una disminución a (29.4%) en la tasa de inclusión para el 2010; esto es, la tasa de inclusión se redujo en 1.4 por ciento en el periodo 2008-2010.

Cuadro 4
México. Errores en la focalización del programa Oportunidades 2008 y 2010.

Año	Error de Exclusión: (Sub-cobertura)	Error de Inclusión: (Filtración)	Tasa de Inclusión:	Tasa de Exclusión:
2008	70.11	25.59	29.89	92.98
2010	70.53	23.71	29.47	92.94
<i>Variación % Total</i>	0.60	-7.35	-1.41	-0.04

Fuente: estimaciones propias con base en las ENIGH 2008 y 2010.

Por otra parte, se hace evidente una mejora importante respecto al error de inclusión o filtración de hogares no pobres en la implementación del programa Oportunidades: el 25.5 por ciento de todos los hogares beneficiarios no eran pobres en el año 2008, cifra que disminuyó a 23.7 por ciento para el 2010. En otras palabras, el error de inclusión en la aplicación de Oportunidades se redujo en un 7.3 por ciento en el periodo 2008-2010.

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

En este sentido, a nivel país el error de exclusión (70.5%) se incrementó en 0.6 por ciento, lo cual significa que en realidad se atiende a 29 de cada 100 pobres en virtud a que la tasa de inclusión (29.4%) disminuyó en 1.4 por ciento entre el 2008 y el 2010. Esto sin duda influye en el exiguo impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza en el país, pese a que se haya reducido el error de inclusión (23.7%).

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

7. Conclusiones

En este estudio la pobreza se define por la carencia de ingresos, se mide con el método de Líneas de Pobreza y el impacto de Oportunidades se cuantifica con la técnica de microsimulación estática. Un primer hallazgo, es que los hogares en los tres tipos de pobreza se incrementaron en el país: pobreza alimentaria (14.75%), pobreza de capacidades (21.26%) y pobreza de patrimonio (43.52%), durante el periodo 2008-2010.

De esta manera, pese a ser el programa eje de la política social, aún con las transferencias del programa Oportunidades no se pudieron contrarrestar los efectos de la crisis financiera global durante el periodo 2008-2010. El programa Oportunidades apenas coadyuvó a reducir la pobreza alimentaria en (-1.85%), pobreza de capacidades (-1.66%) y pobreza patrimonial (0.9%).

Un segundo hallazgo, en torno al análisis de errores en la focalización del programa, es que se presentó una mejora importante en la eficiencia del programa (eliminación de los no pobres) pero no en relación a la eficacia (cobertura de los pobres), lo que se refleja en una caída de la tasa de inclusión durante el periodo 2008-2010.

Esto significa que se ha minimizado el error de inclusión pero no el error de exclusión, lo que en cierta medida explica el reducido impacto del programa en el periodo de estudio; por lo tanto, se deben redoblar los esfuerzos en torno a la eficacia y la eficiencia de la política social en la perspectiva de insertar al país en las metas del milenio, específicamente en la erradicación de la pobreza y el hambre.

Estos hallazgos llevan a rechazar la hipótesis de trabajo diseñada en el estudio y a su vez dan lugar a las siguientes recomendaciones:

- 1°. El programa Oportunidades debe acentuar su implementación, pues el concepto y la visión que subyace en sus acciones es correcta a la hora de afrontar el complejo problema de la pobreza: el desarrollo de las capacidades básicas es fundamental para que las personas puedan asumir un papel activo en la búsqueda de su propio bienestar.
- 2°. En la perspectiva de un mayor impacto del programa, se pueden explorar nuevas formas de intervención y una de ellas pudiera ser la política social focalizada de monto máximo cuyo impacto como se ha visto sería indiscutible²⁰. El problema sería su financiamiento, que significaría una proporción de recursos por el orden del 2.05% del PIB nacional, muy superior al 0.40% asignado en el 2006 (Bracamontes y Camberos, 2011) y del 3.13% de acuerdo a Huesca (2010) en el marco de la crisis.
- 3°. Por último, la superación de la pobreza no depende sólo del esfuerzo familiar o individual; por ello, el desarrollo de las capacidades requiere de un entorno económico favorable que permita a las personas incorporarse a un empleo para la obtención de un ingreso que a su vez les lleve a superar la situación de pobreza económica, haciéndoles cada vez menos dependientes respecto a las transferencias de los diversos programas sociales.

²⁰ Aunque ello implicaría minimizar los errores en la focalización del programa, para una mayor eficacia y eficiencia en su implementación (Bracamontes y Camberos, 2011).

Referencias

- Atkinson Tony y François Bourguignon, Cathal O'Donogui, Holly Sutherland and Francesca Utili (2002), "Microsimulation of Social Policy in the European Union: Case Study of a European Minimum Pension", *Economica*, 69, 229-243.
- Banco Mundial (2012), Pobreza: Panorama General <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview> (acceso el 25 de Septiembre, 2014).
- Bautista, Sergio (2004). *Evaluación del efecto de oportunidades sobre la utilización de los servicios de salud en el medio rural*, SEDESOL, serie documentos de investigación, pp. 91-66.
- Boltvinik, Julio (2004), "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades", en *La Pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, Editado por Boltvinik, Julio y Damián Aracely, Siglo XXI Editores y Gobierno de Tamaulipas, 315-347.
- Bourguignon François y Amedeo Spadaro (2006), "Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies," *Working Papers* 20, ECINEQ, Society for Study of Economic Inequality, París. <http://ideas.repec.org/p/inq/inqwps/ecineq2006-20.html>, (acceso el 20 Enero, 2010).
- Bourguignon François (2003), "From income to endowments: the difficult task of expanding the income poverty paradigm", Centre National de la Recherche Scientifique, Departement et Laboratoire de Economie Theorique et Appliquee (DELTA)-World Bank, *Working Paper* 2003-03, Paris. <http://ideas.repec.org/p/del/abcdef/2003-03.html> (acceso el 25 de Enero, 2010).
- Bourguignon François, Ferreira Francisco y Leite Phillippe (2003), "Conditional cash transfers, Schooling and Child Labor: Micro-Simulating Brasil's Bolsa Escola Program", *The World Bank Economic Review*, 2, 229-254.

- Bracamontes N. Joaquín. y M. Camberos C. (2012), *Las transferencias monetarias de Oportunidades su impacto en la pobreza de México*, AM EDITORES, CIAD y CLAVE, México, 173 p.
- Bracamontes N. Joaquín y Mario Camberos C. (2011), “La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del programa Oportunidades en el período 2002-2006”, *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Vol. 17 Núm. 67, Enero-Marzo, 135-175.
- Camberos Castro, Mario, Huesca Luis y Genesta María Antonieta (1996), “Pobreza Regional en Sonora: tendencias recientes, recursos necesarios para combatirla y perspectivas para el año 2000”, *Investigación Económica*, 215, pp. 163-200.
- CEPAL (2012), *Panorama Social de América Latina*.
- Cogneau D., Michael Grimm y Sophie Robillard (2003), “Evaluating poverty reduction policies. The contribution of micro-simulation techniques”, in *New International Poverty Reduction Strategies* J-P Cling, M. Razafindrakato and F. Roubaud Eds. London: Routledge Books.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL (2006), “Nota Técnica sobre la Aplicación de la Metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005”, www.coneval.gob.mx (acceso el 20 de Octubre del 2008).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2011), *La medición multidimensional de la pobreza en México*, Sedesol, México.
- Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart (2003), “Subsidios Alimentarios y dos errores de focalización”, *Comercio Exterior* 6, pp. 563-573.
- Cortés, Fernando, Israel Bánegas y Patricio Solís, (2007), “Pobres con Oportunidades: México 2002-2005”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 1, 3-40.
- Foster James, Joel Greer y Erick Thorbecke (1984), “A class of decomposable poverty measures”, *Econometrica*, 3, 761-766.

- Hernández Gonzalo y Lilia Marcela del Razo Martínez (2004), *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*, SEDESOL, serie: documentos de investigación, 14, pp. 1-46.
- Huesca Reynoso, Luis, (2010), "Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la Distribución de una Aplicación Universal por tipos de Pobreza ", en: *Las Perspectivas del Universalismo en México, Programas frente a la Pobreza*, Coord. Enrique Valencia, Cátedra Konrad Adenauer Stiftung, 195-207.
- INEGI (2010), El desempleo por las entidades de México, Tercer Trimestre, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2008), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, México,.
- Kanbur, Ravi (2002), "Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development Economist's Perspective, *Working Paper 2002-09*, Cornell University. <http://aem.cornell.edu/research/wp.htm#wp2002>, June 2003 (Acceso el 15 de Noviembre del 2010).
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001), "The Evolution of Thinking About Poverty: Exploring the Interactions", in *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, Gerald Meier and Joseph Stiglitz Eds., Oxford University Press. pp, 183-226.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009), La crisis mundial del empleo: modalidades y escenarios de mediano plazo, Informe sobre el trabajo en el mundo.
- Parker, Susan (2003), *Evaluación del impacto de oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, SEDESOL, serie: documentos de investigación, pp. 61-56.

- Perez Rafael, Guilherme Issamu Hirata y Fábio Veras Soares (2010), “El programa Tekoporã de transferencias monetarias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiarios”, *revista de la CEPAL*, 100, pp. 209-221.
- Sabina Alkire and James Foster (2009), “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *OPHI Working Paper* No. 32, December, Oxford, U. K., pp.1-44
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), (2009), *El Programa Oportunidades. Reglas de Operación*. www.oportunidades.gob.mx
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2003), *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, primera edición, México.
- Sedesol-Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), “Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar”, serie: documentos de investigación, pp, 56-71.
- Sen, Amartya (2003), “La economía política de la focalización” *Comercio Exterior*, Vol. 53, 6, pp. 555-562.
- Sen, Amartya (2001), "Economic development and capability expansion in historical perspective", *Pacific Economic Review*, 6: 2, pp. 179-191.
- Sen, Amartya y Martha Nussbaum, (1996), “Capacidad y bienestar”, en *La Calidad de vida*, Capítulo 2, pp. 54-83.
- Sen, Amartya (1976), “Poverty: an ordinal approach to measurement”, *Econometrica*, 44, pp. 219–232.
- Valero G. Jorge (2009), “Los efectos del incremento en los precios de los alimentos sobre la pobreza en México”, V Coloquio Organización Industrial y Regulación, El Sector Alimentario en México: Evolución Reciente Presente y Perspectivas, UANL, Monterrey N.L., 5 y 6 de marzo.