

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



NIÑEZ EN POBREZA EXTREMA: RECOMENDACIONES AL PROGRAMA NACIONAL
DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA
RAYMUNDO ABRAHAM GARCÍA GONZÁLEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JOSÉ JAIME SAINZ SANTAMARÍA

CIUDAD DE MÉXICO

2023

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento propone la implementación de un **programa de transferencias monetarias condicionadas** para complementar los objetivos, estrategias y acciones del Programa Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia (PRONAPINNA) en aras de reducir los niveles de **pobreza multidimensional extrema** que afectan a la **población menor de edad en México**.

El programa se dirige a hogares con niños, niñas y adolescentes que viven en municipios donde se reportan porcentajes de pobreza multidimensional extrema iguales o superiores al 50%. El diseño del programa incorpora medidas para evitar la fragmentación de la política en el ámbito local. De igual forma, se propone el uso innovador de la tecnología para: monitorear las corresponsabilidades de la población beneficiaria; recabar información relevante que permita tomar decisiones en materia de política pública; y administrar elementos del «nudge» conocido como «goal-setting».

El presente documento parte de una revisión del estado actual del problema: impacto a nivel mundial, regional y nacional; contexto histórico y actual de las políticas federales en la materia; causas y efectos de la pobreza infantil. Posteriormente, producto de una investigación documental basada en revisiones sistemáticas, se identificaron dos instrumentos que cuentan con evidencia que respalda su eficacia frente al problema: transferencias monetarias condicionadas y programas de microcréditos. Cabe mencionar que se identificó otro instrumento que destaca por sus posibles efectos no deseados: cheques escolares. Finalmente, se desarrollan los principales elementos de un programa de transferencias condicionadas y se describen las implicaciones que se deben tomar en cuenta previo a su implementación.

LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencia Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLAMAR	Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
ENAPI	Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
MXN	Peso mexicano
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PIB	Producto Interno Bruto
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONADRI	Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral
PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PROSPERA	Programa de Inclusión Social Prospera
REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RIA	Ruta Integral de Atenciones
SIFODE	Sistema de Focalización de Desarrollo
SIMPINNA	Sistema Municipal de Protección a la Niñez
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Capítulo 1. Introducción.....	1
Capítulo 2. Combate a la pobreza infantil en las políticas públicas de México.....	5
Capítulo 3. Causas y efectos de la pobreza infantil.....	11
Capítulo 4. Alternativas frente a la pobreza infantil: transferencias monetarias condicionadas, microcréditos y cheques escolares.....	15
Capítulo 5. Programa de transferencias monetarias condicionadas: “Niñez y adolescencia primero”.....	18
Capítulo 6. Implicaciones de la propuesta.....	26
Capítulo 7. Conclusiones.....	27
Bibliografía.....	30
Anexo 1. Matriz de opciones frente al problema.....	39

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

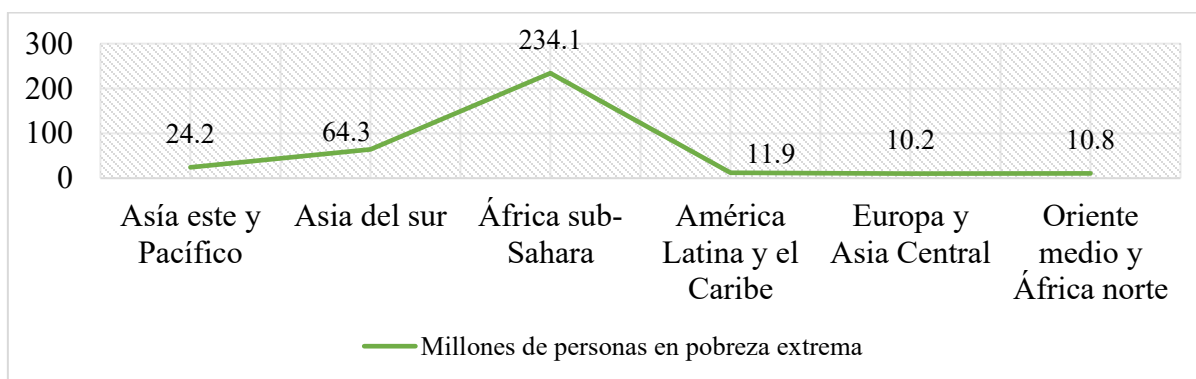
Figura 1. Personas en pobreza extrema por ingresos (millones).....	1
Figura 2. Población en situación de pobreza, México 2020.....	2
Figura 3. Árbol de problemas.....	12

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, se estima que la pobreza extrema por ingresos afecta al 9.1% de la población mundial: los niños, en comparación con otros grupos etarios, presentan mayores probabilidades de vivir en condiciones de pobreza extrema por ingresos (World Bank Group, 2020).¹

En América Latina y el Caribe se estima que existen 11.9 millones de niños viviendo en situación de pobreza extrema por ingresos (World Bank Group, 2020). Aunque la cifra parece alta, es relativamente pequeña en comparación con otras regiones del mundo, como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura 1. Personas en pobreza extrema por ingresos (millones).

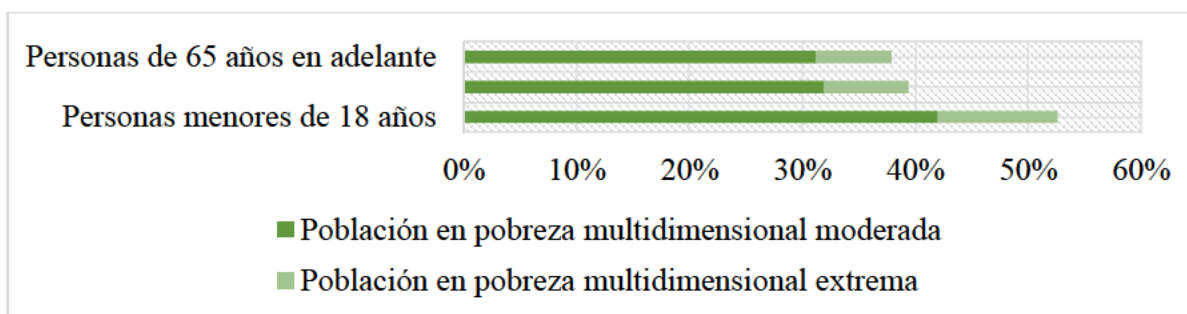


Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank Group, 2020.

En México, de acuerdo con datos oficiales de 2020, el 52.6% de la población menor de 18 años se encuentra en pobreza multidimensional. En contraste, solo el 39.5% de adultos de 30 a 64 años se ve afectada por el mismo problema. De acuerdo con CONEVAL, 1,611 municipios reportaron que al menos el 60% de su población menor de edad se encontraba en pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2021), (Pacto por la Primera Infancia, 2021). Los porcentajes antes referidos se observan en la siguiente figura.

¹ Equivalente a un ingreso de 1.9 USD o menos por persona al día: (World Bank Group, 2020)

Figura 2. Población en situación de pobreza, México 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, 2021.

Sumado a lo anterior, en México las carencias sociales se concentran con mayor intensidad en la población menor de 18 años, particularmente entre las personas menores de 6 años. Por mencionar un ejemplo: de 2018 a 2020 la carencia por acceso a servicios de salud en la primera infancia casi se duplicó, al pasar de 17.6% a 31.1% (Pacto por la Primera Infancia, 2021).

De acuerdo con datos de organizaciones civiles especializadas en la niñez, en la actualidad, el presupuesto federal que se destina para atender a la población menor de edad es insuficiente. El presupuesto federal para la atención de niñas, niños y adolescentes pasó de representar el 15% del total disponible en 2012 a 11% en 2023: es decir, alrededor de 8.2 billones de pesos. Por si fuera poco, se estima que más del 60% del presupuesto antes mencionado se destina a la nómina de los docentes, dejando sin atender otros asuntos relevantes como la mejora de la infraestructura educativa, la salud mental de la infancia, la migración y el trabajo infantil (World Vision México, 2023), (Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), 2022).

Mucho menos se trata de un problema reciente, el porcentaje de personas menores de edad afectadas por la pobreza multidimensional se ha mantenido sin cambios significativos por lo menos en la última década. En 2008, el 53.3% de las personas de 0 a 17 años ya se encontraba en situación de pobreza multidimensional (Hernandez, Aparicio, & Villagómez, 2019).

Por lo anterior, es posible afirmar que la pobreza infantil en México no es una prioridad para el Estado: sistemáticamente expone a millones de personas menores de edad a vivir en condiciones de pobreza que posteriormente se ven limitadas para alcanzar su pleno potencial humano.

Conceptualmente la pobreza se define como la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, incluyendo aspectos como acceso a la salud, a la educación, a un trabajo productivo, a la participación comunitaria, entre otros (Feres & Mancero, 2001). La pobreza se mide a través de variables cuantificables que guardan relación con las definiciones que cada país decide adoptar; en América Latina, el abordaje más común es el de necesidades básicas insatisfechas (Feres & Mancero, 2001).

En la literatura existen múltiples aproximaciones a la pobreza: el “enfoque de capacidades” argumenta que las capacidades, no los bienes, determinan el nivel de vida del individuo; el “enfoque absoluto” plantea que las necesidades individuales configuran la situación de pobreza personal sin importar el nivel de riqueza de los otros; y el “enfoque relativo” sostiene que las necesidades individuales configuran la situación de pobreza personal en relación con el nivel de riqueza de los demás. Finalmente, otros bordajes combinados proponen que la pobreza debiera entenderse como absoluta en las capacidades del individuo, pero relativa en la posesión de bienes (Amartya, 2000).

En México, las leyes establecen un abordaje multidimensional de la pobreza compuesto por tres aspectos: bienestar, derechos sociales y contexto territorial (Ley General de Desarrollo Social, 2012). Por lo tanto, la pobreza se mide usando el método “medición de la pobreza multidimensional con enfoque de derechos”, a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Dicha metodología entiende la pobreza a través de un índice integrado por múltiples indicadores, por mencionar algunos: *ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa, acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa, entre otros.*² Es importante señalar que la medición de la pobreza multidimensional con enfoque de derechos no distingue entre las necesidades específicas de cada grupo etario, en cambio sí considera que el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona es distinto en contextos rurales y urbanos. Lo anterior quiere decir que la pobreza en México se mide usando los mismos indicadores para todas las personas, sin considerar los desafíos o las necesidades propias de la edad.

² De acuerdo con el documento Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019).

Es relevante mencionar que la pobreza infantil cuenta con muchas definiciones, no obstante, una de las más citadas y reconocidas establece que: “los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad de la sociedad” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2004). Dicha definición es útil dado que permite entender la pobreza infantil desde un enfoque de derechos, adelantando la perspectiva de necesidades insatisfechas en la toma de decisiones (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010).

Los datos antes mencionados ponen en evidencia las brechas de desigualdad que experimenta población menor de edad en México. Por lo tanto, es urgente poner en marcha políticas públicas dirigidas a la niñez en situación de pobreza, visibilizar el problema como un asunto que no puede esperar, atender las causas que ocasionan el problema y frenar los efectos que impactan negativamente la vida de millones de personas.

En el capítulo dos se revisa el contexto mexicano de las políticas públicas federales, actuales e históricas, en materia de pobreza. En el capítulo tres se analizan las causas y efectos de la pobreza infantil con base en información de investigaciones y diagnósticos participativos. En el capítulo cuatro se identifican los instrumentos de política que cuentan con evidencia de su eficacia frente al problema. En el capítulo cinco se desarrolla una propuesta para la implementación de un programa de transferencias monetarias condicionadas con el objetivo de contribuir a reducir el número de personas menores de edad en situación de pobreza multidimensional extrema. En el capítulo seis se analizan algunas implicaciones de la propuesta y, finalmente, en el capítulo siete se presentan las conclusiones del documento.

CAPÍTULO 2. COMBATE A LA POBREZA INFANTIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO

De acuerdo con diferentes autores, las primeras políticas públicas federales para enfrentar la pobreza en México se remontan al año de 1970. Cabe destacar que, desde sus inicios, la política “antipobreza” se enfocó en áreas rurales e incorporó estrategias encaminadas a mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de la población en general. De acuerdo con diferentes autores, es probable que, por lo menos a nivel de narrativa, el primer programa federal en abordar la pobreza infantil fuese el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1988 (Cardozo, 2006) (Aguilar-Estrada, Caamal-Cahuicho, & Portillo-Vazquez, 2018) .

A continuación, se enlistan cronológicamente algunos rasgos de la política pública que el Poder Ejecutivo Federal ha puesto en marcha para tratar de resolver la problemática de la pobreza en México (Cardozo, 2006) :

- 1962-1999: Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO). Programa destinado al abasto alimentario en zonas rurales, así como la regulación de los precios de la canasta básica, en particular el maíz (Herrera Tapia, 2009).
- 1970-1976: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Programa orientado al objetivo de “dinamizar el campo y disminuir la desigualdad”, se enfocaba en la generación de capacidad entre la población rural para evitar la dependencia ante actores externos con la pretensión de iniciar un proceso de desarrollo autosostenible y con efectos multiplicadores (Herrera Tapia, 2009).
- 1976-1982: Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Programa encaminado a lograr la participación equitativa de los grupos en desventaja sobre la riqueza de México. Canalizaba recursos públicos y privados a la población para mejorar su remuneración laboral e incrementar la oferta de bienes y servicios en educación, salud y vivienda (Herrera Tapia, 2009).
- 1983-1988: Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI). Programa orientado a la autosuficiencia alimentaria y mejorar la calidad de vida de las personas trabajadoras del campo.

Hasta este punto, de acuerdo con Herrera 2009, los cuatro programas antes mencionados podrían clasificarse como políticas alineadas al marco del Estado benefactor, es decir, aquel

modelo donde los aparatos gubernamentales asumen la responsabilidad de ofertar bienes y servicios básicos para la población (Cabrero Mendoza & Contreras Camarena, 1997). Los siguientes tres programas corresponden al modelo de Estado modesto, donde la lógica de acción gubernamental, en esencia, busca la articulación de actores para dejar de atender directamente a la población a través de aparatos o agencias públicas (Cabrero Mendoza & Contreras Camarena, 1997) .

- 1988-1994: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL): Programa orientado a la alimentación, mejora de la infraestructura para la salud, educación y vivienda, electrificación y desarrollo de infraestructura agropecuaria. En 1992 significó el 20% del total de la inversión pública y el 45% del gasto en desarrollo social (Chávez Galindo & Rodríguez Hernández , 1998).
- 1997-2014: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES): Programa de transferencias económicas condicionadas que operaba inicialmente en zonas rurales. La focalización de la población objetivo se realizaba a través del Índice de Rezago Social (CONEVAL) y el Índice de Marginación. La selección final de los beneficiarios se realizaba a través de un cuestionario de información socioeconómica. En 2014 significó una inversión de 74 mil millones de pesos (0.41% del PIB), con una cobertura estimada de 29.3 millones de personas (24.4% de la población). (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023)
- 2014-2019: Programa de Inclusión Social Prospera (PROSPERA): Programa de apoyos económicos condicionadas y no condicionados en componentes de salud, educación y alimentación. La focalización de la población objetivo se realizaba a través del Índice de Rezago Social (CONEVAL), el Índice de Marginación y el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE). La selección final de los beneficiarios se realizaba a través de dos cuestionarios de información socioeconómica. En 2018 significó una inversión de 82 mil millones de pesos (0.35% del PIB), con una cobertura estimada de 31.2 millones de personas (24.7% de la población). (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023)

Desde el año 2014, en México existe una ley que reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos con el objeto de garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos. En dicha ley, se designa al Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como la instancia encargada de “establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes” (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2018). También se nombra a los Sistemas Locales de Protección y a los Sistemas Municipales de Protección como instancias corresponsables de instrumentar, articular y coadyuvar en la implementación de la política nacional predefinida.

Luego de una revisión de las políticas públicas existentes en materia de desarrollo social, es posible concluir que en la actualidad México cuenta con cinco políticas federales dirigidas a la niñez y/o adolescencia en situación de pobreza:

1. Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad:

- i. Población objetivo: niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años que tienen discapacidad permanente, con domicilio actual en la República Mexicana (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019).³
- ii. Descripción: apoyo económico mensual de \$1,350 pesos mensuales entregados de manera bimestral mediante depósito en tarjeta bancaria o efectivo en mesas de pago (Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021, 2020).
- iii. En 2021 significó una inversión de 15 mil millones de pesos (0.06% del PIB), con una cobertura estimada de 990,834 personas respecto a una meta programada de 1,515,841 personas. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023)

2. Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras:

³ La pobreza infantil tiene mayores probabilidades de ocurrir cuando una persona del hogar tiene discapacidad (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016), por ese motivo, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad se considera que va dirigido a la niñez y/o adolescencia en situación de pobreza.

- i. Población objetivo: niñas, niños, adolescentes y jóvenes, de 0 a 23 años de edad, en situación de vulnerabilidad por la ausencia del padre, madre o ambos. (Diario Oficial de la Federación, 2022)
- ii. Descripción: apoyo económico bimestral, entregado bimestralmente mediante orden de pago o tarjeta bancaria, por un monto que varía entre \$1,600.00 y \$3,200.00 pesos por cada niña o niño. (Diario Oficial de la Federación, 2022)
- iii. En 2021 significó una inversión por 2.4 mil millones de pesos, con una cobertura estimada de 327,000 personas. (Secretaría de Bienestar, 2022)

3. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez:

- i. Población objetivo: niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de **pobreza extrema** y que estudien en una escuela pública: Educación Inicial, Básica y Media Superior. (Diario Oficial de la Federación, 2023)
- ii. Descripción: apoyo económico condicionado y limitado a una beca por familia, consistente en \$800 pesos mensuales entregados bimestralmente mediante depósito en tarjeta bancaria, orden de pago o efectivo en mesas de pago (Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024, 2021) .
- iii. En 2021 obtuvo un presupuesto por de 33 mil millones de pesos (0.12% del PIB), con una cobertura estimada de 6.2 millones de beneficiarios. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2022)

4. Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI):

- i. Elaborada por la Comisión para la Primera Infancia del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).
- ii. Objetivo: *“Garantizar a NN menores de 6 años, el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo integral y prosperidad, educación, protección, participación y vida libre de violencia, atendiendo las brechas de desigualdad existentes entre estratos sociales, regiones geográficas y géneros, así como a la diversidad inherente a cada persona”* (Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, 2020).
- iii. Propuesta: la ENAPI establece la Ruta Integral de Atenciones (RIA) como un conjunto de 29 servicios públicos esenciales para el desarrollo de niñas y niños

en cuatro ejes: 1) salud y nutrición; 2) educación y cuidados; 3) protección; y 4) bienestar.

- iv. De acuerdo con investigaciones de centros especializados, en 2021 se registró un gasto público por un total de 16 mil millones de pesos exclusivamente en primera infancia. (Centro de Investigación Programática y Presupuestaria, 2022)

5. Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024 (PRONAPINNA).

- i. Estructura programática: establece 4 problemas públicos a resolver a través de 4 objetivos prioritarios, 21 estrategias, 145 acciones y 12 metas. Aunque la pobreza multidimensional infantil no se menciona como un problema público a resolver, sí se menciona explícitamente en los componentes que se indican a continuación:
- ii. Estrategia prioritaria relacionada con la pobreza infantil:
 - “2.2 *Impulsar acciones para erradicar la pobreza que viven niñas, niños y adolescentes*”.
- iii. Acciones específicas relacionadas con la pobreza infantil:
 - “2.2.1 *Fortalecer los programas de transferencias y apoyos a los ingresos para hogares con niñas, niños y adolescentes en condiciones de pobreza y pobreza extrema, de zonas rurales y urbanas de alta marginación*”. Dependencias y/o Entidades responsables de la implementación: Secretaría de Educación Pública.
 - “2.2.5 *Generar un mecanismo de distribución de alimentos básicos con alto nivel nutricional para niñas, niños y adolescentes en condiciones de pobreza y pobreza extrema*”. Dependencias y/o Entidades responsables de la implementación: Secretaría Alimentaria Mexicana.
 - “2.2.6 *Impulsar que los programas sociales prioricen de manera permanente la asignación de bienes y servicios para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia en condición de pobreza y pobreza extrema*”. Dependencias y/o Entidades responsables de la implementación: Secretaría de Bienestar.
- iv. Metas relacionadas con la pobreza infantil:

- Indicador: “2.1 Porcentaje de la población de 0 a 17 años en situación de pobreza extrema a nivel nacional”.
 - Línea base. Valor: 9.3 Año: 2018. Equivale a 3.7 millones de personas menores de edad.
 - Meta intermedia. Valor: 7.9 Año: 2022.
 - Meta 2024. Valor: 6.78 Año: 2024.
- v. En 2022 se asignaron 831.1 mil millones de pesos para la atención de niñas, niños y adolescentes a nivel nacional (Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), 2022).
- vi. En 2022, el SIPINNA obtuvo 66.8 millones de pesos para asesorar y fomentar la colaboración entre actores (públicos, privados, sociedad civil, academia, entre otros) e impulsar la protección de las Niñas, Niños y Adolescentes.

En la actualidad, el PRONAPINNA es la única política pública federal enfocada en la reducción de los niveles de pobreza infantil mediante acciones específicas coordinadas entre distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil. Por lo anterior, las recomendaciones elaboradas a continuación se acotan al PRONAPINNA, a cargo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

CAPÍTULO 3. CAUSAS Y EFECTOS DE LA POBREZA INFANTIL

En esta sección se delimita el problema a abordar, posteriormente se exponen las causas y los efectos documentados en la literatura disponible.

El problema empírico que se propone abordar es: **“En México, 3.9 millones de personas menores de edad (10.6%) viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema”** (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2021)

Es importante mencionar que, de acuerdo con CONEVAL, la pobreza multidimensional extrema se define como: “población que presenta al menos tres de las seis carencias sociales y dispone 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” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019)

Las seis carencias sociales contempladas por CONEVAL para la medición de la pobreza multidimensional son las siguientes: acceso a la alimentación, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos de la vivienda, acceso a los servicios de salud, rezago educativo y carencia por calidad y espacios de la vivienda.

El estudio de las causas de la pobreza podría adquirir distintos enfoques dependiendo de la disciplina o rama del conocimiento empleada. No obstante, para facilitar un análisis útil en materia de políticas públicas, se retoman la estructura desarrollada por CONEVAL que propone cinco categorías causales: a) mercado de trabajo; b) estructura familiar; c) estructura social; d) estructura territorial, y; e) política pública (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010).

En línea con las cinco categorías antes mencionadas, y de acuerdo con las diferentes fuentes consultadas, las causas principales de la pobreza infantil son: cultura adultocéntrica; sectores productivos que operan fuera del marco de regulación del trabajo infantil; bajo nivel educativo de los cuidadores; discriminación hacia la niñez perteneciente a grupos minoritarios y pueblos indígenas; bajo nivel de ingreso y gasto de los hogares; crecimiento desordenado; y finalmente, precariedad programática y presupuestaria de la política pública. También es importante mencionar que algunos autores han concluido que la principal causa de la dinámica

intergeneracional de la pobreza infantil es el acceso inequitativo a las oportunidades locales de desarrollo (Sandel, y otros, 2016).

La lógica que sintetiza el análisis elaborado sobre las causas y los efectos del problema se esquematiza en la siguiente figura.

Figura 3. Árbol de problemas.



Fuente: elaboración propia.

Otras causas relacionadas directamente con la política pública son (Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, 2020):

- Políticas no diseñadas desde el marco de derechos de la niñez.
- Presupuesto insuficiente para operar la política pública dirigida a la niñez.
- Precariedad programática de la política pública existente.
- Obstáculos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno de la administración pública.
- Recursos humanos de la administración pública con capacidades técnicas limitadas para atender a la infancia.
- Inexistencia de sistemas de información para atender a la infancia.

Respecto a los efectos o consecuencias de la pobreza infantil, se identifican los siguientes con base en las conclusiones de múltiples revisiones sistemáticas y artículos especializados (Wickham, Anwar, & Barr, 2016), (Anderson, y otros, 2003), (White, Leavy, & Masters, 2003), (Green, Bovell-Ammon, & Sandel, 2021) (Gibson, y otros, 2017) (Marcil, y otros, 2021) (Sandel, y otros, 2016), (Wise, 2016), (Anthony, King, & Austin, 2011):

- Retrasos en el desarrollo físico y cognitivo, función pulmonar reducida, bajo nivel de logro educativo, menor productividad a futuro, mayores probabilidades de ingresar a un empleo precario, menores probabilidades de supervivencia, incremento del gasto público asociado a enfermedades prevenibles, reproducción de la pobreza en las futuras generaciones y trabajo infantil.
- Existe una fuerte relación entre pobreza infantil y la probabilidad de sufrir problemas de salud mental en el futuro (Gibson, y otros, 2017).
- La pobreza infantil guarda relación con problemas de acceso, estabilidad, vecindad y calidad de la vivienda. Al respecto, también se menciona que existe una relación entre movilidad social intergeneracional y la tenencia de vivienda, con una fuerte intersección con otras variables como raza y género (Green, Bovell-Ammon, & Sandel, 2021).
- Aunque no existe una relación de causalidad demostrada, sí se ha demostrado que la pobreza infantil extrema confluye, a nivel territorial, con otras dos problemáticas sociales: ciberacoso y exposición de la niñez al trabajo infantil en actividades peligrosas (World Vision México, 2022).

Finalmente, otros estudios que han analizado los patrones y las características demográficas entorno a la pobreza infantil en México concluyen (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016):

- La pobreza infantil y adolescente aumenta en hogares indígenas.
- La pobreza infantil y adolescente incrementa en hogares donde hay, por lo menos, un miembro de la familia con discapacidad.
- La pobreza infantil y adolescente es mayor en hogares de cinco o más integrantes, pero disminuye a medida que aumenta el número de miembros del hogar ocupados.
- La pobreza infantil y adolescente aumenta a medida que disminuye el nivel de escolaridad del jefe del hogar.
- La pobreza infantil extrema es cuatro veces mayor en zonas no metropolitanas.

CAPÍTULO 4. ALTERNATIVAS FRENTE A LA POBREZA INFANTIL: TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, MICROCRÉDITOS Y CHEQUES ESCOLARES

Para identificar opciones frente al problema se hizo una búsqueda de revisiones sistemáticas sobre el impacto de políticas públicas diseñadas para resolver la problemática en cuestión. Se consultaron fuentes reconocidas, por mencionar algunas: CONEVAL, Campbell Systematic Reviews, Overseas Development Institute, Social Science Research Unit, Cochrane Database of Systematic Reviews, Journal of School Choice, entre otras.

Los términos empleados para la búsqueda fueron: systematic review on child povert, public policy on child poverty, mechanisms that mitigate child poverty, impact evaluation, México, Latin America, revisiones sistemáticas en pobreza infantil, políticas públicas en pobreza infantil, programas o intervenciones en pobreza infantil, evaluación de impacto y América Latina.

Posteriormente, se refinó la búsqueda mediante el descarte de algunas publicaciones:

- a. revisiones sistemáticas que no abordaban el impacto de las políticas, limitándose al diagnóstico del problema o al diseño de las intervenciones;
- b. publicaciones sin una descripción clara de la metodología empleada para el análisis de los resultados;
- c. artículos en idioma distinto al inglés o español.

Aplicando los criterios antes mencionados se identificó un conjunto de 12 revisiones sistemáticas que abordaban los resultados de diversas evaluaciones de impacto de políticas públicas en México, Latinoamérica y Europa.

Posteriormente, con base en el contenido de las revisiones sistemáticas se elaboró una matriz (anexo 1) para analizar dos elementos:

- el tipo de instrumento de política pública evaluado;
- y los efectos documentados, tanto deseados como no deseados, sobre uno o varios aspectos del problema en cuestión.

La primera conclusión del análisis documental es que existen al menos tres instrumentos, o alternativas, de política pública que cuentan con evidencia sobre sus efectos en uno o varios aspectos del problema que se busca atender:

- Transferencias monetarias condicionadas
- Programas de microcréditos
- Cheques escolares

La segunda conclusión es que las transferencias monetarias condicionadas y los programas de microcréditos pueden ser parte de una mixtura de políticas “policy-mix” o un paquete de intervenciones que tienen cierta armonía para poner en marcha y resolver un problema (Howlett & del Río, 2015). Es decir, ambos instrumentos podrían sumarse a la mixtura de políticas que propone el PRONAPINNA para potenciar el cumplimiento de los objetivos relacionados con el ejercicio de los derechos humanos de la población menor de edad. No obstante, como se observó en los efectos no esperados documentados en la literatura, es necesario considerar que las transferencias monetarias condicionadas, o los programas de microcréditos, podrían entrar en conflicto con los objetivos de otros espacios de política, como por ejemplo el relacionado con el control migratorio de la población. Lo anterior se debe a que existe la posibilidad de financiar, indirectamente, la migración de las personas que viven en situación de vulnerabilidad.

La tercera conclusión es que no es recomendable usar el instrumento “cheques escolares” para atender a la población menor de edad en situación de pobreza multidimensional extrema. Lo anterior debido a los efectos negativos que podría generar en la desigualdad de oportunidades educativas. Por ejemplo, el caso de Chile y su sistema de cheque universal, donde se observó un incremento en la segregación socioeconómica y étnica en centros educativos, tanto públicos como privados (Alegre, 2017).

La propuesta de política pública elaborada a continuación se centra en las transferencias monetarias condicionadas por las siguientes razones:

- El Programa Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia ha establecido la necesidad de fortalecer los programas de transferencias para familias con niñas, niños y adolescentes en condiciones de pobreza.

- Los programas de transferencias monetarias condicionadas cuentan con evidencia sobre su impacto en la reducción de la pobreza, así como en la reducción del trabajo infantil, mejoras en la salud de los niños, aumento en la matriculación escolar, reducción del abandono escolar en tiempos de crisis, entre otros. Los autores consultados también informan sus posibles efectos no esperados en el financiamiento del fenómeno migratorio. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015).
- La evidencia disponible sobre el efecto de los programas de microfinanzas en la pobreza es inconcluso, limitado a estudios de caso y evidencia etnográfica que impide su generalización (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015).
- Los impactos positivos relacionados con el logro educativo de la población menor de edad, para el caso de los cheques escolares, se observaron hasta después de 4 años (Shakeel, Anderson, & Wolf, 2016).
- Vale la pena señalar que las transferencias monetarias condicionadas son el tipo de instrumento con la mayor cantidad de evidencia tomada en cuenta para el presente análisis.

En el siguiente capítulo se proponen los elementos básicos para el diseño de un programa de transferencias monetarias condicionadas con el objetivo de contribuir a reducir el número de personas menores de edad en situación de pobreza multidimensional extrema.

Es importante enfatizar que la presente propuesta no pretende ser la única solución a la pobreza infantil extrema, sino parte de una **mixtura de políticas** que permitan atender un **problema tipo II: cognitivamente complejo**. Empleando la taxonomía propuesta por Meza y Corona en 2018, lo anterior quiere decir que, aunque es posible definir el problema partiendo de las carencias sociales que vive el individuo, prevalecen vacíos de conocimiento que impiden conectar con certeza las vías de solución, o medios, con los fines de la política. También se plantea que el problema es políticamente no controvertido pues existe la posibilidad que los actores involucrados puedan negociar y definir juntos, tanto el problema como la solución, dado que sus intereses son similares (Meza & Corona Ojeda, 2018).

CAPÍTULO 5. PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS: “NIÑEZ Y ADOLESCENCIA PRIMERO”

Con base en el análisis de opciones, se recomienda al PRONAPINNA poner en marcha de un programa de transferencias monetarias condicionadas, operado en tres etapas, dirigido a la población menor de edad que vive en situación de pobreza multidimensional extrema. A continuación, se proponen algunos de los lineamientos generales para dicho programa.

Nombre del programa: "Niñez y adolescencia primero".

Objetivo general: contribuir a reducir el número de personas menores de edad en situación de pobreza multidimensional extrema.

Objetivo específico: otorgar transferencias monetarias condicionadas que permitan satisfacer las necesidades de la población menor de edad que vive en situación de pobreza multidimensional extrema.

Población potencial: hogares con niños, niñas y adolescentes que viven en los municipios donde se reportan porcentajes de pobreza multidimensional extrema iguales o superiores al 50%. Dicho umbral se propone por los siguientes motivos:

- Existe una limitada disponibilidad de información actualizada sobre la pobreza multidimensional extrema a nivel municipal desglosada por grupo etario.
- Es razonablemente lógico aceptar que en los municipios donde se reportan altos porcentajes de pobreza multidimensional extrema la población menor de edad sea la principal afectada.
- De acuerdo con datos de CONEVAL, en 2020, el 75% de los municipios reportaron un porcentaje de pobreza multidimensional extrema menor o igual a 25%, mientras que menos del 5% (114 municipios) reportaron un porcentaje superior al 50%.

Se estima que la población potencial asciende a 262,306 hogares, distribuidos en 10 estados y 114 municipios.⁴

Población objetivo: conforme a las tres etapas del programa.

⁴ Con base en datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y CONEVAL

- Primera etapa: Hogares con niños, niñas y adolescentes que viven en municipios indígenas de la tipología A, de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, cuyo porcentaje de pobreza multidimensional extrema sea superior o igual al 65%, de acuerdo con la última medición de CONEVAL.⁵
 - Cobertura prevista: se calcula que existen alrededor de 57,335 hogares que cumplen las condiciones antes mencionadas, distribuidos en 4 estados y 25 municipios. En dichos territorios viven 185,185 niñas, niños y adolescentes.⁶
- Segunda etapa: Hogares con niños, niñas y adolescentes que viven en municipios indígenas de la tipología A y B, de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, cuyo porcentaje de pobreza multidimensional extrema sea superior o igual al 55%, de acuerdo con la última medición de CONEVAL.⁷
 - Cobertura prevista: se calcula que existen alrededor de 159,870 hogares que cumplen las condiciones antes mencionadas, distribuidos en 8 estados y 71 municipios. En dichos territorios viven 488,258 niñas, niños y adolescentes.⁸
- Tercera etapa: Hogares con niños, niñas y adolescentes que viven en municipios cuyo porcentaje de pobreza multidimensional extrema sea superior o igual al 50%, de acuerdo con la última medición de CONEVAL.
 - Cobertura prevista: se calcula que existen alrededor de 262,306 hogares que cumplen las condiciones antes mencionadas, distribuidos en 10 estados y 114 municipios. En dichos territorios viven 786,434 niñas, niños y adolescentes.⁹

Selección y requisitos de los beneficiarios: para acceder al programa, se propone un proceso para identificar y seleccionar a las familias beneficiarias consistente en tres momentos:

i. Selección de municipios

⁵ Tipología A: “Municipios cuya población indígena equivale por lo menos el 70% de su población”. (Secretaría de Bienestar, 2020)

⁶ Con base en datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y CONEVAL

⁷ Tipología B: “Municipios cuya población indígena representa entre 40 y 69.9% de su población”. (Secretaría de Bienestar, 2020)

⁸ Con base en datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y CONEVAL

⁹ Con base en datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y CONEVAL

- a. Los municipios serán priorizados de acuerdo con lo establecido para cada etapa de implementación del programa: porcentaje de pobreza multidimensional extrema y tipología de municipio indígena.
- ii. Focalización de familias
 - a. Las familias elegibles son todas aquellas:
 - i. que vivan en los municipios seleccionados;
 - ii. integradas por al menos una persona menor de edad;
 - b. Las familias elegibles para permanecer en el programa serán aquellas que cumplan con las condicionales del programa de transferencias.
 - c. La información sobre la composición familiar será recolectada al iniciar el programa, mediante un cuestionario instalado en una aplicación móvil, lo cual permitirá validar los criterios de elegibilidad, proveer datos para la conformación de un padrón de beneficiarios y evitar problemas de captura o duplicidad.
- iii. Monitoreo de avances, permanencia y condicionalidad
 - a. La información sobre la composición familiar será actualizada cada doce meses mediante un cuestionario instalado en una aplicación móvil.
 - b. La información sobre el cumplimiento certificado de las condicionales del programa de transferencias será actualizada cada seis meses a través de un cuestionario instalado en una aplicación móvil.
 - c. La información sobre la situación de pobreza multidimensional de cada familia será actualizada cada doce meses mediante un cuestionario instalado en una aplicación móvil.

Operación y coordinación del programa: se propone la creación de un órgano administrativo y operativo, adscrito a la Secretaría del Bienestar, responsable de asegurar la implementación eficiente, coordinación, coherencia e integración del programa con otras políticas federales, estatales y municipales relacionadas a la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia. A continuación, se proponen algunas funciones de dicho órgano, que obedecen a la finalidad de ejecutar efectivamente el programa y evitar problemas de fragmentación:

- Coordinar la implementación eficiente del programa con los actores que forman parte del Sistema Nacional, los Sistemas Estatales y los Sistemas Municipales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Proveer información sobre el monitoreo anual de la pobreza multidimensional de las familias beneficiarias al Sistema Nacional, los Sistemas Estatales y los Sistemas Municipales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Promover el uso de la información generada por el programa para la toma de decisiones en las políticas públicas federales, estatales y municipales relacionadas con la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.
- Asegurar la correcta focalización de la población objetivo mediante el ajuste a las reglas de operación del programa, partiendo de los acuerdos establecidos con los Sistemas Municipales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ajustar las condicionales del programa de transferencias en función de tres aspectos: las carencias sociales que afectan con mayor intensidad a la niñez y adolescencia de cada municipio; un sentido de pertinencia cultural alineado el Interés Superior de la Niñez; y los acuerdos locales establecidos con los Sistemas Municipales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Comunicar a la población beneficiaria el propósito y las reglas del programa, así como los planes de trabajo que cada Sistema Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes pondrá en marcha para coadyuvar en la disminución de la pobreza multidimensional extrema que afecta a la población menor de edad.
- Utilizar instrumentos de planeación participativa que permitan identificar los problemas o desafíos, a nivel municipal, que percibe la propia niñez en situación de pobreza multidimensional extrema.

Adicionalmente, se propone la creación de un Comité nacional de expertos, integrado por un secretario designado por el SIPINNA y hasta diez académicos con trayectoria relevante en temas relacionados con pobreza infantil y transferencias económicas condicionadas. Su función será proporcionar recomendaciones para la mejora constante del programa: implementación eficiente, coordinación, coherencia interna y externa, integración con otras políticas, evaluación, entre otros aspectos relevantes.

Monto de los apoyos y mecanismo de entrega: el monto de los apoyos se calcula sobre la base de la línea de pobreza extrema por ingresos en contextos rurales, estimada por CONEVAL. Inicialmente se proponen los siguientes montos:

- Apoyo mensual para hogares compuestos por 1, 2 o 3 integrantes de 0 a 18 años: \$1,600.00 MXN
- Apoyo mensual para hogares compuestos por 4 o más integrantes de 0 a 18 años: \$2,400.00 MXN

Los apoyos serían entregados bimestralmente a través de la Coordinación operativa del programa a través de mesas de pago, órdenes de pago o tarjetas bancarias, dependiendo de las condiciones e infraestructura disponible en cada municipio.

Condicionalidad, certificación del cumplimiento y sanciones: se propone un programa de condicionalidad leve basado en un ciclo semestral de cinco etapas. De acuerdo con la taxonomía estudiada por Cecchini, en un programa de condicionalidad leve la verificación del cumplimiento de la condición, o corresponsabilidad, por parte del beneficiario es intencionadamente débil, con sanciones por incumplimiento que van de ligeras a inexistentes.

En la práctica, el programa propuesto se implementa a través de un ciclo semestral que permite la adaptación local de las condiciones o corresponsabilidades del programa, aunque serán las familias y niños beneficiarios quienes definan y prioricen una condición o corresponsabilidad concreta a partir de su propia realidad (Cecchini, Madariaga, & Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011).

Las cinco etapas del ciclo semestral del programa se describen a continuación:

1. Familias y niños beneficiarios se informan sobre las corresponsabilidades del programa que aplican al municipio donde viven: en esta etapa las familias beneficiarias del programa conocerán un catálogo de actividades (condiciones o corresponsabilidades) elaborado por cada Sistema Municipal de Protección a la Niñez (SIMPINNA) y la Coordinación operativa del programa. Dicho catálogo deberá estar alineado a las dimensiones de corresponsabilidad que se definen abajo, en sintonía con los Programas Municipales de Protección a la Niñez elaborados por cada SIMPINNA.

2. Familias y niños beneficiarios se comprometen a cumplir con una o varias corresponsabilidades: a partir de su propia realidad, y el catálogo de actividades de cada municipio, las familias establecen un compromiso para los siguientes seis meses.
3. Registro de las corresponsabilidades elegidas por cada familia: a través del uso de una aplicación móvil, las actividades priorizadas por cada familia quedan registradas para su posterior monitoreo.
4. Lapso de seis meses para el cumplimiento de la corresponsabilidad: en este periodo las familias y niños beneficiarios son responsables de dar cumplimiento a las actividades priorizadas.
5. Registro del cumplimiento de la corresponsabilidad y reinicio del ciclo semestral: por último, la Coordinación operativa del programa valora el cumplimiento de las actividades priorizadas por cada familia y registra los avances en la aplicación móvil. Se reinicia el ciclo.

Las dimensiones de corresponsabilidad mencionadas en la etapa uno son las siguientes:

- Participación de las personas menores de edad integrantes de la familia en el disfrute de bienes, servicios o actividades que promuevan su acceso a la alimentación, seguridad social, servicios básicos de la vivienda, servicios de salud, educación y calidad en los espacios de la vivienda.
- Participación de las personas menores de edad integrantes de la familia en el disfrute de bienes, servicios o actividades que promuevan el ejercicio de los derechos humanos de los niños.
- Participación de las personas menores de edad integrantes de la familia en el disfrute de actividades promovidas por el Sistema Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

A partir de las dimensiones de corresponsabilidad definidas, se espera que los funcionarios públicos de primera línea, o burócratas a nivel de calle, utilicen su discrecionalidad para influir en las personas beneficiarias al momento de definir una corresponsabilidad, o condición, para recibir la transferencia. Dicho escenario coloca al servidor público del presente programa como un agente de transformación local que debe cuidar su ética profesional, así como

los juicios de valor que modela. En ese sentido, será necesario implementar suficientes controles administrativos para evitar que el funcionario público haga uso indebido de sus facultades.

Como se mencionó anteriormente, los elementos relacionados con el monitoreo de las condicionales serán gestionados a través de una aplicación tecnológica: por lo tanto, existe un espacio de innovación para que la población pueda establecer compromisos concretos a través de videos, cartas, audios, entre otros. Incluso es una alternativa que la propia herramienta digital genere recordatorios automatizados para la población beneficiaria a través de mensajería móvil. Es importante mencionar que las medidas de innovación propuestas quedan sujetas a aspectos como: la inversión necesaria para el desarrollo de la aplicación tecnológica; la exposición de la población a burocracia innecesaria que pueda generar costos psicológicos; la pertinencia cultural de las innovaciones dados los contextos locales; entre otros.

Para acreditar la participación de las personas menores de edad en el disfrute de bienes, servicios o actividades debería bastar un testimonio verbal de la familia beneficiaria. De igual forma, el programa no debe aplicar sanciones por incumplimiento, únicamente amonestaciones a las madres, padres o tutores.

La idea central detrás de la condicionalidad leve aquí diseñada parte del “nudge” o “empujoncito” conocido como “goal setting” en el ámbito de la educación.¹⁰ En teoría, se pretende aprovechar el hecho que las personas prefieren modificar su comportamiento para evitar costos psicológicos derivados de la aversión a la pérdida o el incumplimiento de una meta personal (Damgaard & Nielsen, 2018). La efectividad de medidas similares se documentó en Estados Unidos, Holanda y Noruega en programas educativos con impactos positivos en las calificaciones de los estudiantes, el esfuerzo destinado al estudio y el logro escolar. De igual forma se observaron efectos positivos en el tiempo que dedican los padres a leer con sus hijos (Damgaard & Nielsen, 2018). El tipo de “nudge” antes referido podría ser catalogado como tipo 2 transparente, de acuerdo con la clasificación propuesta por Weijers: lo anterior se debe a que el “empujoncito” busca influir en el comportamiento automático de las personas activando su pensamiento reflexivo y aplicando medios e intencionalidades que pudieran ser razonablemente transparentes para el individuo influenciado (Weijers, de Koning, & Paas, 2020).

¹⁰ De acuerdo con Thaler y Sunstein, un nudge puede definirse como: “any aspect of the choice architecture that alters people’s behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives” (Thaler & Sunstein, 2008).

Presupuesto anual requerido: conforme a las tres etapas del programa.

- Año 1, etapa 1: \$1,252,262,400.00 MXN
- Año 2, etapa 2: \$3,427,680,000.00 MXN
- Año 3, etapa 3: \$5,591,481,600.00 MXN

No se consideran los gastos de operación y administración del programa, únicamente el monto necesario para los apoyos económicos.

Otros aspectos: para posibilitar la evaluación de resultados del programa, se propone incorporar indicadores de vulnerabilidad infantil al monitoreo de la pobreza multidimensional. La propuesta parte de las siguientes premisas:

- Algunos autores especializados argumentan que contar con mediciones diferenciadas de pobreza infantil incentivaría la fragmentación de la política social, lo cual resultaría negativo para formular una respuesta integral ante la pobreza infantil (Hernandez, Aparicio, & Villagómez, 2019). No obstante, lo anterior también podría ocasionar que se pierdan de vista algunas necesidades de las niñas, niños y adolescentes acordes a su edad: aprendizaje a través del juego, vinculación segura con sus cuidadores, entre otras.
- Centros de investigación especializados en la materia anteriormente recomendaron a algunos países, entre ellos México, la incorporación de indicadores de vulnerabilidad infantil a sus metodologías para la medición de la pobreza (Dirksen & Alkire, 2021). Algunos ejemplos de los indicadores recomendados son: trabajo infantil, mortalidad infantil, proximidad con los servicios educativos, entre otros.

CAPÍTULO 6. IMPLICACIONES DE LA PROPUESTA

Considerando el escenario económico, social y político actual, la presente recomendación conlleva desafíos que dificultarían su puesta en marcha, aun cuando exista una deuda histórica ante la niñez. Algunas implicaciones identificadas son:

- Es necesaria una inversión anual de 1.2 mil millones de pesos en el año 1, que iría en aumento hasta alcanzar los 5.5 mil millones de pesos anuales. Por lo tanto, habría que investigar sobre las opciones para el fondeo de la presente propuesta. Por ejemplo, a través de una reasignación de recursos del Ramo 33 o la creación de un fondo de aportaciones multiactor.
- Es probable que las familias beneficiarias asuman costos psicológicos negativos asociados a la construcción social de la pobreza extrema. Por lo tanto, habría que investigar cuál es la retórica adecuada para presentar el programa y proteger los intereses de la niñez y adolescencia.
- Dado que el núcleo duro de valores de la propuesta va en línea con el planteamiento del Ejecutivo Federal sintetizado como “primero los pobres”, se considera viable en el aspecto político. No obstante, habría que investigar cuáles son las coaliciones políticas que pudieran fungir como promotoras del programa.
- La población objetivo del programa se acota a los municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema. Por lo tanto, habría que evaluar constantemente si el programa alcanza al 100% de niños que viven en cada municipio priorizado. También habría que valorar la existencia de barreras de acceso o permanencia en los procesos del programa, por ejemplo: el idioma empleado para las comunicaciones con la población beneficiaria, los medios usados para la difusión, las costumbres locales, entre otras.
- El programa propone un mecanismo de condicionalidad leve que, en teoría, permite emplear condiciones para involucrar al individuo en la mejora de sus condiciones de vida. En este sentido, sería necesario evaluar constantemente si la condicionalidad leve es suficiente, en cada contexto local, para incentivar a que las madres, padres o tutores promuevan la participación de los niños en actividades que promuevan la protección de sus derechos humanos.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

El presente documento propone la implementación de un **programa de transferencias monetarias condicionadas** para complementar los objetivos, estrategias y acciones del Programa Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia (PRONAPINNA) en aras de reducir los niveles de **pobreza multidimensional extrema** que afectan a la **población menor de edad en México**.

A manera de conclusiones, a continuación, se enlistan puntos clave desarrollados a lo largo del presente documento:

- Los niños, en comparación con otros grupos etarios, presentan mayores probabilidades de vivir en condiciones de pobreza extrema. En México, 3.9 millones de personas menores de edad (10.6%) viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y el 52.6% de las niñas y los niños se encuentra en pobreza multidimensional.
- El presupuesto federal para la atención de niñas, niños y adolescentes pasó de representar el 15% del total disponible en 2012 a 11% en 2023. Por si fuera poco, se estima que más del 60% del presupuesto antes mencionado se destina a la nómina de los docentes.
- No se trata de un problema actual, se trata de una situación desatendida históricamente. Los niveles de pobreza multidimensional entre la población infantil se mantienen sin cambios significativos desde hace más de 15 años.
- México establece un abordaje multidimensional de la pobreza compuesto por tres aspectos: bienestar, derechos sociales y contexto territorial. En la práctica, la pobreza se mide usando un índice que aplica los mismos indicadores para todas las personas, sin discriminar desafíos o necesidades propias de la edad del individuo.
- De 1962 a 2019 es posible identificar al menos 8 políticas “antipobreza”, donde se advierte el uso de estrategias encaminadas a mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de la población en general. De 1988 a 2019 se observa un cambio de abordaje: del Estado benefactor al Estado modesto.
- En la actualidad México cuenta con cinco políticas federales dirigidas a la niñez y/o adolescencia en situación de pobreza. El PRONAPINNA es la única política enfocada en la reducción de los niveles de pobreza infantil.

- Las causas de la pobreza multidimensional extrema relacionadas con la política pública son: políticas no diseñadas desde el marco de derechos de la niñez; presupuesto insuficiente para operar la política pública dirigida a la niñez; precariedad programática de la política pública existente; obstáculos de coordinación; inexistencia de sistemas de información para atender a la infancia: entre otros.
- De acuerdo con Sandel, 2016, la principal causa de la dinámica intergeneracional de la pobreza infantil es el acceso inequitativo a las oportunidades locales de desarrollo (Sandel, y otros, 2016).
- La pobreza infantil tiene efectos negativos en el desarrollo físico y cognitivo, el nivel de logro educativo alcanzable, la productividad a futuro, el incremento del gasto público asociado a enfermedades, la reproducción de la pobreza en las futuras generaciones, entre otros.
- Al menos tres instrumentos de política pública cuentan con evidencia sobre sus efectos en uno o varios aspectos del problema: transferencias monetarias condicionadas; programas de microcréditos; y cheques escolares.
- Las transferencias monetarias condicionadas y los programas de microcréditos pueden ser parte de una mixtura de políticas “policy-mix” o un paquete de intervenciones que tienen cierta armonía para poner en marcha y resolver un problema (Howlett & del Río, 2015).
- No es recomendable usar el instrumento “cheques escolares” para atender a la población menor de edad en situación de pobreza multidimensional extrema. Lo anterior debido a los efectos negativos que podría generar en la desigualdad de oportunidades educativas.
- Los programas de transferencias monetarias condicionadas cuentan con evidencia sobre su impacto en la reducción de la pobreza, así como en la reducción del trabajo infantil, reducción del abandono escolar en tiempos de crisis, entre otros.
- Se propone un programa de tres fases, con un alcance que va de 57,335 hogares en el año uno a 262,306 hogares en el año tres. La inversión necesaria va de 1.2 mil millones de pesos en el año uno a 5.5 mil millones de pesos en el año tres.
- Se propone el uso de una aplicación móvil como medio para llevar a cabo la focalización de familias, el monitoreo de avances, permanencia y condicionalidad.

- Se propone un programa basado en un ciclo semestral que permite la adaptación local de las condiciones del programa, aunque serán las familias y niños beneficiarios quienes definan y prioricen una corresponsabilidad concreta a partir de su propia realidad.
- La propuesta plantea la necesidad de crear un órgano administrativo y operativo con funciones concretas que garanticen la implementación eficiente, coordinada, coherente e integrada del programa con otras políticas.
- El servidor público responsable del presente programa funge como un agente de transformación local que debe cuidar su ética profesional, así como los juicios de valor que modela. Por lo tanto, es necesario implementar los controles administrativos necesarios para que ello suceda.
- Se propone incorporar indicadores de vulnerabilidad infantil al monitoreo de la pobreza multidimensional: trabajo infantil, mortalidad infantil, proximidad con los servicios educativos, entre otros.
- Otros aspectos clave de la propuesta que requieren mayor investigación: opciones para el fondeo, retórica adecuada para presentar el programa y coaliciones políticas que pudieran fungir como promotoras del programa.
- La propuesta, de ser implementada, requeriría evaluación constante en al menos los siguientes aspectos: cobertura del programa en la población menor de edad en situación de pobreza extrema; y validación de la condicionalidad leve como incentivo suficiente para que las madres, padres o tutores promuevan la participación de los niños en actividades que promuevan la protección de sus derechos humanos.

Se espera que la propuesta aquí desarrollada constituya un documento de referencia para el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como los actores que forman parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar-Estrada, A., Caamal-Cahuicho, I., & Portillo-Vazquez, M. (2018). Políticas públicas para los municipios más pobres de México. *Estudios sociales* (Hermosillo, Son). Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572018000100011
- Alegre, M. (2017). Políticas de elección y asignación de colegio: ¿qué efectos tienen sobre la segregación escolar? *Fundació Jaume Bofill, Ivàlua*. Obtenido de https://fundaciobofill.cat/sites/default/files/Que_funciona_07_segregacionescolar_301017.pdf
- Amartya, S. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta.
- Anderson, L., Shinn, C., Fullilove, M., Scrimshaw, S., Fielding, J., Normand, J., . . . Task Force on Community Preventive Services. (2003). The effectiveness of early childhood development programs. A systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*, 32-46. Obtenido de <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12668197/>
- Anthony, E., King, B., & Austin, M. (2011). Reducing child poverty by promoting child well-being: Identifying best practices in a time of great need. *Children and Youth Services Review*, 1999-2009. doi:<https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.05.029>
- Baird, S., Ferreira, F., Özler, B., & Woolcock, M. (2013). Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 1-124. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.4073/csr.2013.8>
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., & Perellano, L. (2016). *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute. Obtenido de <https://odi.org/documents/5301/11316.pdf>
- Bicciato, F., Foschi, L., Bottaro, E., Ivardi, F., & Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002). *Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador*. Chile: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4506/S022121_es.pdf

- Cabrero Mendoza, E., & Contreras Camarena, J. A. (1997). Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. México: INAP.
- Cardozo, M. (2006). Políticas de lucha contra la pobreza en México. Principales resultados y limitaciones. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 15-56. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70504503>
- Cecchini, S., Madariaga, A., & Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Chile: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf
- Centro de Investigación Programática y Presupuestaria. (18 de Agosto de 2022). CIEP. Obtenido de Gasto para la primera infancia en 2021. Distribución en entidades federativas: <https://ciep.mx/kd1o>
- Chávez Galindo, A., & Rodríguez Hernández , F. (1998). El Programa de Solidaridad y la organización comunitaria en el estado de Morelos, México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(2), 379–405.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/S2010900_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1 de 1 de 2023). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Obtenido de Programas de transferencias condicionadas: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>
- CONEVAL, C. N. (2020). Medición de la Pobreza: Pobreza a nivel municipio 2010-2020. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx#:~:text=En%202020%2C%20la%20mitad%20de,de%20Oaxaca%2C%20Chiapas%20y%20Guerrero.>
- CONEVAL, C. N. (2022). Medición de la Pobreza: Evolución de las dimensiones de pobreza. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010. México: CONEVAL. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-urbana-en-Mexico.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (23 de Septiembre de 2015). CONEVAL. Evaluación de la política social. Obtenido de Lo que sí funciona: guías prácticas para mejorar la política pública: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Paginas/Guias_mejorar_politica_publica.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). Pobreza infantil y adolescente en México, 2008-2016. México: CONEVAL. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/pobreza_infantil_adolescente.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México: CONEVAL. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). 19.5 millones de niñas, niños y adolescentes se encontraban en situación de pobreza en 2018. Ciudad de México: CONEVAL: Dirección de información y comunicación social.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2021). CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020. México: CONEVAL. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). Informe de monitoreo de programas prioritarios 2022: estado actual al cuarto año de la Administración y resultados alcanzados en 2022. Ciudad de México: CONEVAL.
- Damgaard, M., & Nielsen, H. (2018). Nudging in education. *Economics of Education Review*, 1-30. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.03.008>

- Diario Oficial de la Federación. (2022). Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2022. México: DOF.
- Diario Oficial de la Federación. (2023). Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2023. México: DOF.
- Dirksen, J., & Alkire, S. (2021). Children and Multidimensional Poverty: Four Measurement Strategies. OPHI Working Paper 138, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford. Obtenido de <https://ophi.org.uk/wp-138/>
- Duvendack, M., Palmer-Jones, R., Copestake, J., Hooper, L., Loke, Y., & Rao, N. (2011). What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people? London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. Obtenido de http://www.givedirectly.org/pdf/DFID_microfinance_evidence_review.pdf
- Egalite, A. J. (2013). Measuring Competitive Effects From School Voucher Programs: A Systematic Review. *Journal of School Choice*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15582159.2013.837759>
- Egalite, A., & Wolf, P. (2016). A Review of the Empirical Research on Private School Choice. *Peabody Journal of Education*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0161956X.2016.1207436>
- (2020). Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.gob.mx/sipinna/documentos/estrategia-nacional-de-atencion-a-la-primera-infancia-enapi>
- Feres, J., & Mancero, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4740-enfoques-la-medicion-la-pobreza-breve-revision-la-literatura>

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2004). Estado Mundial de la Infancia a 2005. Nueva York: UNICEF. Obtenido de http://www.unicef.cl/centrodoc/pdf/estados/sowc05_sp.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018). La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024. UNICEF. Obtenido de <https://www.unicef.org/mexico/informes/la-agenda-de-la-infancia-y-la-adolescencia-2019-2024>
- Gibson, K., Quentin, A., Asher, I., Black, R., Turner, N., Waitoki, W., & McMillan, N. (2017). Child poverty and mental health: A literature review. New Zealand: The New Zealand Psychological Society. Obtenido de <https://researchcommons.waikato.ac.nz/handle/10289/11484>
- Green, K., Bovell-Ammon, A., & Sandel, M. (2021). Housing and Neighborhoods as Root Causes of Child Poverty. *Academic Pediatrics*. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187628592100437X>
- Hagen-Zanker, J., Mccord, A., Holmes, R., & Booker, F. (2011). Systematic Review of the Impact of Employment Guarantee Schemes and Cash Transfers on the Poor ODI Systematic Review. Overseas Development Institute. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/265148687_Systematic_Review_of_the_Impact_of_Employment_Guarantee_Schemes_and_Cash_Transfers_on_the_Poor_ODI_Systematic_Review
- Hernandez, G., Aparicio, R., & Villagómez, P. (2019). Pobreza infantil-adolescente y derechos sociales en México: Una aproximación desde la medición multidimensional de la pobreza. Dimensiones, Red de Pobreza Multidimensional (MPPN). Obtenido de https://mppn.org/wp-content/uploads/2019/08/ES_Dimensiones7_0819_web.pdf
- Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México: Del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios sociales*, 17(33), 7-39.
- Howlett, M., & del Río, P. (2015). The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1233 – 1245.

- INEGI, I. N. (2020). Programas de información: Censo de Población y Vivienda 2020. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Kabeer, N., Piza, C., & Taylor, L. (2012). What are the economic impacts of conditional cash transfer programmes? A systematic review of the evidence. Technical report. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. Obtenido de <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a6840f0b649740005a4/CCTprogrammes2012Kabeer.pdf>
- Lagarde, M., Haines, A., & Palmer, N. (2009). The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. *Cochrane Database Syst Rev*. Obtenido de <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19821444/>
- Ley de Coordinación Fiscal. (2018). México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_de_Coordinacion_Fiscal.pdf
- Ley General de Desarrollo Social. (2012). México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (2018). México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.refworld.org/es/docid/5ada42d74.html>
- Marcil, L., Hole, M., Jackson, J., Markowitz, M., Rosen, L., Sude, L., . . . Vinci, R. (2021). Anti-Poverty Medicine Through Medical-Financial Partnerships: A New Approach to Child Poverty. *Academic Pediatrics*, 169-176. doi:<https://doi.org/10.1016/j.acap.2021.03.017>
- Martinez, J. C. (2022). Ramo General 33: Montos por Fondo y Subfondo 2022 del Ramo General 33. Obtenido de <https://ramo33.com.mx/>
- Meza, O., & Corona Ojeda, G. (2018). ¿Qué tan preparados están los países para atender problemas perversos? Un análisis internacional de políticas de drogas. Aguascalientes, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Owusu-Addo, E., & Cross, R. (2014). The impact of conditional cash transfers on child health in low- and middle-income countries: a systematic review. *Int J Public Health*, 609-618. Obtenido de <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24898173/>
- Pacto por la Primera Infancia. (2021). Ranking de pobreza en primera infancia. México. Obtenido de <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/ranking-de-pobreza-en-primera-infancia/>
- (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=b=0
- (2021). Programa Nacional de Desarrollo Social 2021-2024. México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638368&fecha=15/12/2021#gsc.tab=0
- (2021). Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024. México: Diario Oficial de la Federación.
- Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM). (10 de Enero de 2022). Blog de datos e incidencia política de REDIM. Obtenido de Presupuesto en la infancia y la adolescencia en México (2019-2022): <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2022/01/10/presupuesto-en-la-infancia-y-la-adolescencia-en-mexico/#:~:text=Dicho%20esto%2C%20el%20Estado%20Mexicano,de%20la%20Secretar%C3%ADa%20de%20Hacienda.>
- (2020). Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021. México: Diario Oficial de la Federación.
- Saitadze, I., & Lalayants, M. (2020). Mechanisms that mitigate the effects of child poverty and improve children's cognitive and social–emotional development: A systematic review. *Child & Family Social Work*, 289-308. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cfs.12809>

- Sandel, M., Faugno, E., Mingo, A., Cannon, J., Byrd, K., Acevedo, D., . . . Boynton, R. (2016). Neighborhood-Level Interventions to Improve Childhood Opportunity and Lift Children Out of Poverty. *Academic Pediatrics*, 128-135. doi:<https://doi.org/10.1016/j.acap.2016.01.013>
- Secretaría de Bienestar. (17 de Septiembre de 2020). Catálogo de Municipios Indígenas. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras-252728?state=published>
- Secretaría de Bienestar. (2022). Ficha de Monitoreo 2021-2022: Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. México: Secretaría de Bienestar.
- Shakeel, D., Anderson, K., & Wolf, P. (2016). The Participant Effects of Private School Vouchers Across the Globe: A Meta-Analytic and Systematic Review. EDRE Working Paper. Obtenido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2777633
- Stewart, R., van Rooyen, C., Korth, M., Chereni, A., Rebelo da Silva, N., & Wet, T. (2012). Do Micro-credit, Micro-savings and Micro-leasing Serve as Effective Financial Inclusion Interventions Enabling Poor People, and Especially Women, to Engage in Meaningful Economic Opportunities in Low- and Middle-Income Countries?: A Systematic Review. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/235975732_Do_Micro-credit_Micro-savings_and_Micro-leasing_Serve_as_Effective_Financial_Inclusion_Interventions_Enabling_Poor_People_and_Especially_Women_to_Engage_in_Meaningful_Economic_Opportunities_in_Low-_an
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. . Yale University Press.
- Weijers, R., de Koning, B., & Paas, F. (2020). Nudging in education: from theory towards guidelines for successful implementation. *European Journal of Psychology of Education*, 8.

- White, H., Leavy, J., & Masters, A. (2003). Comparative Perspectives on Child Poverty: A review of poverty measures. *Journal of Human Development*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1464988032000125755>
- Wickham, S., Anwar, E., & Barr, B. (2016). Poverty and child health in the UK: using evidence for action. *Archives of Disease in Childhood*. Obtenido de <https://adc.bmj.com/content/101/8/759.citation-tools>
- Wise, P. (2016). Child Poverty and the Promise of Human Capacity: Childhood as a Foundation for Healthy Aging. *Academic Pediatrics*, 37-45. doi:<https://doi.org/10.1016/j.acap.2016.01.014>
- World Bank Group. (2020). Global Estimate of Children in Monetary Poverty: An Update. Obtenido de <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/966791603123453576/global-estimate-of-children-in-monetary-poverty-an-update>
- World Vision México. (2022). Análisis de PCA y Clustering MVC. México. Obtenido de <https://rpubs.com/FerHa32/883957>
- World Vision México. (2023). Informe peso por peso: la inversión de México en la niñez y adolescencia. Ciudad de México: World Vision México. Obtenido de <https://2623910.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/2623910/MX%20Sitio%20Web/Informe%20Peso%20por%20Peso%20World%20Vision%20M%C3%A9xico.pdf>

ANEXO 1. MATRIZ DE OPCIONES FRENTE AL PROBLEMA

Opción	Hallazgos	
Transferencias monetarias condicionadas	Descripción	De acuerdo con CEPAL: las transferencias condicionadas consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a las personas que forman parte de una población objetivo con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas relacionadas con el desarrollo progresivo de su capacidad (Cecchini, Madariaga, & Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011).
	Efectos observados	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto positivo en la reducción del índice de pobreza. • Aumento del consumo en los hogares. • Reducción del abandono escolar en tiempos de crisis. • Incremento de la matriculación y asistencia escolar. • Reducción del trabajo infantil. • Mejoras al estado nutricional. • Posible financiamiento del fenómeno migratorio. • Efecto neutro en la distribución equitativa del gasto en el hogar.
	Fuentes	(Hagen-Zanker, Mccord, Holmes, & Booker, 2011) (Kabeer, Piza, & Taylor, 2012) (Lagarde, Haines, & Palmer, 2009) (Baird, Ferreira, Özler, & Woolcock, 2013) (Saitadze & Lalayants, 2020) (Anderson, y otros, 2003) (Owusu-Addo & Cross, 2014)
Programas de microcréditos	Descripción	De acuerdo con CEPAL: el microcrédito es un instrumento que consiste en otorgar pequeños préstamos a las personas en mayores condiciones de vulnerabilidad que forman parte de una población objetivo. Este instrumento parte de una idea central: las personas excluidas o discriminadas de los instrumentos tradicionales de crédito, usualmente las personas en situación de pobreza son sujetos confiables con

Opción	Hallazgos	
		capacidad de actuar de manera autónoma si se les proporciona una adecuada educación financiera (Bicciato, Foschi, Bottaro, Ivardi, & Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002).
	Efectos observados	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del ingreso y consumo en los hogares. • Reducción de la pobreza. • Incremento de ganancias e ingresos de los negocios locales. • Incremento de la asistencia escolar. • Mejoras al estado nutricional. • Incremento del uso de anticonceptivos. • Mujeres incrementan su participación en actividades económicas.
	Fuentes	(Duvendack, y otros, 2011) (Stewart, y otros, 2012)
Cheques escolares	Descripción	De acuerdo con Alegre: son programas de transferencia monetaria diseñados para la población sea capaz de intercambiar los recursos recibidos por servicios de escolarización en el centro educativo de su elección. El propósito es ampliar el margen de elección, más allá del criterio de proximidad (Alegre, 2017).
	Efectos observados	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del logro educativo de los estudiantes, particularmente en lectura y matemáticas. • Podría contribuir a la segregación escolar: económica, étnica y académica.
	Fuentes	(Alegre, 2017) (Shakeel, Anderson, & Wolf, 2016) (Egalite A. J., 2013) (Egalite & Wolf, 2016)

Fuente: Elaboración propia