

Recorrido histórico de los programas sociales que apoyan a las mujeres



Blanca Lucero Magallanes Alva.

Compiladora

Derechos reservados, 2022

Partido Acción Nacional
Av. Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizado
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción	8
Prólogo	9
1 Historia de los programas sociales a través de sus indicadores	10
2 Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el presupuesto de egresos de la federación	14
3 Los programas sociales en federales	25
4 Antecedentes del desarrollo social en México	36
5 Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos	45
6 Avances del programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia del Gobierno de la República	58
7 Diagnóstico del estado actual de las y los jóvenes mexicanos a la luz de los efectos de las políticas y programas del gobierno	66
8 Los programas sociales del Gobierno Federal: análisis de sus deficiencias metodológicas y de Evaluación	77
9 Impacto de los programas sociales den los niveles de pobreza en México	88

10 Antecedentes de la política social para la atención del bienestar mínimo y pobreza en México	93
11 Los programas sociales en México: programas y acciones federales y estatales para el desarrollo social	101
12 Modelo de atención integral a la violencia contra la mujer: Ciudad de México	104
13 Los programas sociales en México: El inventario de CONEVAL, 2014-2015: los programas federales	112
14 Evidencia del uso político y clientelar de los programas sociales del gobierno de López Obrador	115

Yaz

Introducción

A lo largo de la historia de nuestro México, y como mecanismos para la reducción de la pobreza y apoyos a las mujeres y a los jóvenes, se han creado políticas de apoyo social, como los programas sociales, pero, a pesar de este dispositivo sigue aumentando la pobreza en el país. Por tal motivo, los gobiernos han creado programas sociales, para mejorar un poco la calidad de vida de la sociedad.

Por desgracia, la política social y los programas, aunque están justificados en la constitución política mexicana, esta sufre modificaciones constantemente cada seis años, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, por lo que, se interrumpen los programas sociales y nunca acaban con sus los objetivos para las que fueron creadas, porque también participa la aprobación del presupuesto nacional.

Sin embargo, se puede asegurar que los programas sociales sobre todo los que apoyan a la mujer, solo forman una estrategia para la política social, y no cumplen con lo necesario para combatir la pobreza y las necesidades de la sociedad.

Por esto es importante, esta compilación titulada: “Recorrido histórico de los programas sociales que apoyan a las mujeres”, en el podrán verificar el nulo impacto en los niveles de la pobreza en México.

El Partido Acción Nacional, desde su fundación a comprendido la importancia de la actividad política de la mujer, por eso debe concretar la lucha para que puedan obtener los derechos políticos, para que los programas sociales seas de verdadera utilidad y que tengan un sentido más profundo y un alcance mayor en las condiciones de la vida política de México.

Prólogo

La inútil creación de programas sociales en México, sobre todo para mujeres, ha tenido muy poco resultados y sigue aumentando la pobreza. Esto se debe a la falta de control en la política y a los recursos económicos. Sabiendo que sus beneficios pueden ser muchos, pero por desgracia no llegan a todo el territorio nacional.

Este libro titulado: “Recorrido histórico de los programas sociales que apoyan a las mujeres”, intenta que conozcan el rumbo de la política social y la responsabilidad que el gobierno ha asumido para la creación de los programas sociales que benefician a la sociedad del país, como sabrán no hay muchos programas sociales a lo largo de la historia de México que apoyen a la mujer, están más enfocados a reducir la pobreza, en la población en general.

Porque en México, existe una desigualdad que provoca desequilibrios en el desarrollo económico de cada estado, ya que los programas sociales fueron creados con el propósito fundamental en la política social de eliminar la pobreza en el país.

En esta compilación podrán revisar artículos que ayudarán para orientar y conocer más la historia de los programas sociales en México, como: Historia de los programas sociales a través de indicadores; Los programas sociales en federales; Avances del programa nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia del Gobierno de la República; Impacto de los programas sociales en los niveles de pobreza en México; Antecedentes del desarrollo social en México, entre otros.

Como sabemos, la mujer históricamente ha salido adelante en la vida social y en la política, en ella recae el destino de la nación y del bien común; para una mejor y más digna sociedad en el país.

Historia de los Programas Sociales a través de sus Indicadores

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social¹

Es importante que los indicadores permanezcan en el tiempo, porque es la forma en que los programas cuentan su historia; varios de ellos llevan décadas de existencia y han acumulado suficiente información, pero no siempre está a disposición o, incluso, se ha perdido en algún momento.

Los indicadores de los programas y las acciones sociales muestran el avance en el cumplimiento de sus objetivos; por lo tanto, para conocer una buena parte de su historia, resulta necesario tener los registros de avance de los indicadores desde el año en que inició el programa, o bien, de algún periodo de referencia, el cual podría ser, al menos, el tiempo que lleva esta administración. Para saber qué tanta historia conocemos de los programas y las acciones sociales, es necesario estar al tanto del número de observaciones anuales en promedio por indicador y su relación con los años de existencia del programa, o al menos de algún periodo, el cual podría ser lo que va de esta administración.



Con la finalidad de conocer qué tanto de la historia de los programas se transmite a través de sus indicadores, se construyó un porcentaje que considera las observaciones anuales históricas promedio de los indicadores de propósito y componente de los programas respecto a los años que van de la administración actual (2013-2016).

Para calcular los datos de los actuales programas y acciones sociales, se utilizó la base de indicadores de los objetivos principales (propósito) y de los entregables (componentes) vigentes en 2017 y su información histórica hasta 2016. En 2017, de acuerdo con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, funcionan 149 programas y acciones sociales, de los cuales fueron considerados en este análisis solo 127, que tienen más de un año

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Historia de los programas sociales a través de sus indicadores. Diagnóstico de la permanencia de indicadores 2008-2016. México: CONEVAL, 2017. Págs. 53-59

en operación.

El indicador revela qué tanta historia puede contar el programa durante la actual administración.

El indicador muestra cuántas observaciones anuales tienen en promedio los indicadores del programa respecto a los años transcurridos de la actual administración, que en este caso son cuatro (2013-2016). Si se parte de que los indicadores de un programa tienen en promedio tres observaciones anuales históricas, por lo tanto, el programa, a través de sus indicadores actuales, puede contar 75% de su historia en esta administración. Los programas fueron clasificados en categorías de acuerdo con los resultados del indicador.

Destacado: Se refiere a que los indicadores del programa cuentan con historia para toda la administración o más.

Adecuado: Se refiere a que los indicadores del programa cuentan con historia para al menos 75% de la administración, pero menor a 100%.

Moderado: Se refiere a que los indicadores del programa cuentan con historia para al menos 50% de la administración, pero menor a 75%.

Oportunidad de mejora: Se refiere a que los indicadores del programa cuentan con historia para al menos 50% de la administración.

En general, considerando los 127 programas y acciones sociales que llevan en funcionamiento más de un año, en promedio se tienen dos observaciones anuales históricas por programa; es decir, prácticamente todos los indicadores cuentan con las observaciones en 2015 y 2016, mientras que los programas tienen, en promedio, trece años de existencia; al comparar con las observaciones anuales históricas promedio, se advierte que se ha perdido gran cantidad de información a través de los años.

Para conocer el desempeño de los programas a lo largo de la administración, es necesario que sus indicadores cuenten con la historia desde el comienzo de esta. De los 127 programas analizados, 102 han estado durante todo lo que va de la administración (2013-2016), los cuales, en promedio, tienen 2.2 observaciones anuales históricas y cuentan 54% de su historia en lo que va de la actual administración; por otro lado, 16 programas fueron creados durante la administración y llevan tres años en operación; estos tienen, en promedio, 1.5 observaciones anuales históricas y cuentan 49% de su historia.

El Programa Liconsa (Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, SA de CV), por ejemplo, tiene en promedio 4.1 observaciones históricas; es decir, estos datos son suficientes para describir la historia a lo largo de la actual administración.

De igual modo, los programas de la Sedatu cuentan solo 29% de su historia en esta administración y todos ellos fueron categorizados en "oportunidades de mejora", al tener una sola observación en promedio (la correspondiente a 2016).

Del total de programas analizados para este periodo (127), 13 cuentan con la historia completa de la administración y 11 de ellos tienen historia desde antes de la administración. Entre los programas que cuentan más su historia, están Liconsa y Seguro Médico Siglo XXI, ya que sus indicadores tienen datos desde antes del comienzo de la administración (2009); es decir, sus indicadores cuentan la historia completa en la administración y 88% más.

Conclusión

La permanencia de los indicadores es la generación periódica de un mismo indicador, con lo cual es posible darle seguimiento a lo largo del tiempo. Una tasa de permanencia baja no significa que los programas han dejado de dar seguimiento a su desempeño; es el resultado de la sustitución de unos indicadores por otros. Una sustitución puede tener dos razones principales: mejorar los indicadores o responder a una nueva planeación nacional. Sin embargo, hay otros aspectos que pueden influir en la modificación de los indicadores, como las observaciones que efectúan la Auditoría Superior de la Federación y la SHCP o, por ejemplo, las fusiones de los programas realizadas en 2016.

Además de la permanencia de los indicadores, es importante evaluar la calidad de los indicadores tanto de los que fueron eliminados, como de los que permanecieron y los que se incorporaron. El CONEVAL lleva a cabo diversas acciones con el objetivo de elevar la calidad de los indicadores y, así, obtener información que sea útil en la toma de decisiones.

La sostenibilidad de la información permite que los programas den seguimiento a la misma información, y evita que cada año se generen nuevos indicadores para el monitoreo. Los resultados más importantes encontrados en el análisis son los siguientes:

La permanencia anual de los indicadores aumentó de manera continua entre 2008 y 2012, y alcanzó su tasa máxima en 59%. En cambio, entre 2012 y 2014, la permanencia anual cayó 23 puntos porcentuales y se recuperó en 2015, pero en 2016 volvió a descender.

Se mantienen su tasa de permanencia anual, en casi todos los años, por arriba del promedio, y es la dependencia que reporta mejor comportamiento; es la dependencia que reporta mejor comportamiento; sin embargo, es importante mencionar que coordina únicamente un programa.

En 2012, además de ser el ciclo con la mayor tasa de permanencia, es el año en el cual los indicadores fueron mejor calificados en los criterios mínimos evaluados por el CONEVAL.

En todos los periodos evaluados, los indicadores de componente son los que más permanecen; esto se debe a que, normalmente, los programas tienen claro los bienes y servicios que ofrecen y, por lo tanto, encontrar los indicadores apropiados es más sencillo.



Los indicadores que menos permanecen en el tiempo son los de nivel de fin; lo anterior se debe a la complejidad de los programas para determinar el objetivo superior al que quieren contribuir; además, en los últimos años deben alinearse con un programa sectorial por medio de un objetivo sectorial y un indicador.

Entre 2008-2012, la tasa de permanencia de los indicadores fue de 4%; únicamente siete dependencias tuvieron al menos un indicador permanente en el periodo.

En el periodo 2012-2015, la tasa de permanencia fue de 17%, y la mayor fue de 13 puntos porcentuales respecto al periodo anterior. El ISSSTE fue la dependencia que presentó una mayor tasa de permanencia (44%) y las APSS, la que reportó la menor (1%)

El principio de sustitución de mejora se aplica en los indicadores que serán eliminados y sustituidos por indicadores de mejor calidad. Para 2012-2015, este principio no se cumplió, ya que los indicadores que fueron eliminados eran más relevantes, claros y monitoreables que los nuevos.

En virtud de la reingeniería del gasto público, se consideró aparte el periodo 2015-2016. La tasa de permanencia fue de 34%; aunque es mayor respecto a los periodos anteriores, se considera baja al ser una tasa anual.

La calidad de los indicadores que han permanecido es alta, aunque aún se tienen retos, en especial en monitoreabilidad, en el que un menor porcentaje de los indicadores cumplen con el criterio.

Análisis de los Programas de Desarrollo Social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Rosa Marina Madrid Paredones y

Rogelio Ladrón de Guevara Cortés

Introducción

En la mayoría de los países, el desarrollo social es una de las funciones más importantes que todo gobierno, en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) debe atender, ya que, en teoría, se podría decir que constituye uno de los principales objetivos que debería buscar cumplir cualquier administración pública. En el caso de los países en vías de desarrollo, esta función debería ser quizás de las prioritarias en la gestión gubernamental; sin embargo, en la realidad se puede ver que no es así. El desarrollo social a nivel federal en México, está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual a través de una serie de programas intenta cumplir con esta función.

El objetivo de este trabajo, es describir de manera general los principales programas de desarrollo social con los que cuenta la SEDESOL, para posteriormente hacer un análisis sobre su relación con los recursos asignados a los mismos, la evolución del gasto en desarrollo social durante los últimos años y las variaciones en la asignación de recursos de estos programas.



La propuesta de nuevos programas o medidas de desarrollo social alternativas, así como un estudio comparativo con programas de desarrollo social en otros países, quedan fuera del alcance de este trabajo, debido a que constituyen líneas futuras de extensión a la presente investigación, que los autores del mismo están desarrollando.

Este ensayo constituye una investigación documental en la cual se aplicó una metodología de análisis financiero y crítico, de los distintos documentos, informes y bases de datos consultados, relacionados con el desarrollo social en México.

La principal contribución del presente es precisamente el análisis de los distintos programas de desarrollo social en México y su evaluación en términos financieros en los años estudiados.

La estructura del presente trabajo es la siguiente: En la sección II, se describe de manera general a la Secretaría de Desarrollo Social, sus compromisos, visión y ejes rectores. En la sección III, se describen los principales programas sociales de la Secretaría y en la tercera sección se presenta una evaluación e impacto de los mismos. En la sección IV, se realiza un análisis financiero de los recursos asignados a la Secretaría de Desarrollo Social, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Finalmente, la quinta y sexta sección, presentan las conclusiones y referencias respectivamente.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2013) define sus compromisos, para avanzar en el logro de un efectivo desarrollo social, de la siguiente forma:

Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.

Así mismo, define su visión como a continuación se cita:

“Hacia el 2030 aspiramos ver un país donde las y los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos sociales y la pobreza extrema se haya erradicado; donde las y los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, hayan logrado alcanzar niveles de vida dignos y sostenibles y un desarrollo humano integral que abarque todas las dimensiones de la persona, tanto culturales como materiales, en plena libertad y responsabilidad y con base en un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común. Donde todas y todos los habitantes, sin excepción, puedan tener acceso equitativo a la prosperidad que dimana del crecimiento sostenido de la economía y de la posición competitiva de México en relación con el contexto global” (SEDESOL, 2013).

Así mismo, en el sitio web de la Secretaría (SEDESOL, 2013), se pueden encontrar sus ejes rectores, los cuales a continuación se transcriben:

Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.

Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.

Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.

Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Generar una política social con, de y para los pobres.

Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.

Proteger a las familias en condición de pobreza.

Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.

Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.

Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.

Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.

Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.

Asegurar eficiencia.

Programas Sociales de SEDESOL

Para el funcionamiento de la Secretaría, esta cuenta con diversos programas de apoyo a la sociedad, los cuales a continuación se explican de acuerdo a como están establecidos en la des-

cripción original de cada programa en la guía rápida de los programas de la SEDESOL (SEDESOL, 2012).

Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

Este programa del Gobierno Federal se enmarca en el eje de política pública de Igualdad de Oportunidades del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En específico, la estrategia 16.6 refiere facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión de la Red del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

El objetivo general del programa es contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad.

El programa opera a través de tres modalidades:

Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos: Apoya a las madres que trabajan buscan empleo o estudian o padres solos con hijos o niños bajo su cuidado de 1 a 3 años 11 meses de edad, y de 1 a 5 años 11 meses en caso de que tengan alguna discapacidad, para que puedan inscribir a sus hijos o niños bajo su cuidado en la estancia infantil que elijan y que forme parte de la Red de Estancias Infantiles de este Programa.

Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil: Apoya a las personas o grupos que desean ofrecer servicios de cuidado y atención infantil, para que abran y operen una estancia afiliada a la Red de Estancias Infantiles de la SEDESOL.

Incorporación a la Red de Estancias Infantiles: Ayuda a las personas responsables de centros o espacios ya existentes que brindan los servicios de cuidado y atención infantil para que se incorporen a la Red de Estancias Infantiles de la SEDESOL.

Programa 70 y más.

Con este programa, el Gobierno Federal apoya a los adultos mayores de 70 años y más, con recursos económicos y acciones para aminorar el deterioro de su salud física y mental, así como para fomentar su protección social.

Tiene como propósito contribuir a incrementar el ingreso de los adultos mayores de 70 años y más, así como disminuir el deterioro de su salud física y mental. Por el mismo nombre del programa, éste atiende a personas de 70 años de edad y más que no reciben ingresos por jubilación o pensión.

Tiene dos formas de atención:

Directa: se entregan apoyos económicos y se realizan acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores.

Indirecta: se prestan servicios o apoyos que atenúan los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, convenidos con diversas instituciones públicas, así como con organizaciones de la sociedad civil.

Los apoyos económicos directos son de manera mensual, de 500 pesos, otorgado cada dos meses a los adultos mayores inscritos en el padrón activo de beneficiarios. Otra forma de apoyo económico es el pago de marcha por mil pesos, proporcionado por única vez a la persona nombrada como representante por el beneficiario cuando este último fallece.

Programa para el desarrollo de zonas prioritarias

Este Programa del Gobierno Federal apoya acciones orientadas a atender de manera integral los rezagos en infraestructura social básica, que permita el desarrollo regional equilibrado de los municipios y comunidades con mayor pobreza y marginación mediante la ejecución de obras de beneficio comunitario y del mejoramiento de las viviendas.

Tiene como propósito contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que vive en las zonas más pobres del país, mediante la creación o mejoramiento de la infraestructura social básica

y de servicios, así como de las viviendas de las personas más desprotegidas.

Este programa atiende a los habitantes de los municipios y localidades de alta o muy alta marginación, que se encuentren en los 31 Estados del país y en el Distrito Federal, siempre y cuando no se duplique con las actividades del Programa Hábitat.

El Programa podrá actuar en municipios y localidades distintos a los ya señalados en casos de emergencia o de atención a la población de zonas afectadas por desastres naturales como huracanes, terremotos, inundaciones, sequía, deslaves y otros eventos que pongan en riesgo a la población.

Tiene diferentes tipos de acciones:

Infraestructura Social y de Servicios: realiza la construcción, ampliación, mejoramiento o rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales, rellenos sanitarios y energía eléctrica, la edificación, equipamiento, rehabilitación de escuelas y centros de salud; invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, telefonía y conectividad digital, entre otros apoyos.

Mejoramiento de la Vivienda: apoya la colocación de pisos firmes, servicio sanitario, fogones altos, estufas rústicas o similares, muros reforzados y techos.

Apoyos complementarios: se realizan también actividades de apoyo para la organización comunitaria, proyectos de servicio social comunitario, así como estudios, investigaciones, levantamiento de información socioeconómica y acciones y servicios relacionados con la obra pública para el desarrollo social, municipal y regional.

Programa 3X1 para migrantes

Este programa del Gobierno Federal promueve la suma de esfuerzos y recursos de los mexicanos radicados en el exterior y de los gobiernos federal, estatal y municipal para realizar acciones y obras sociales, además de fomentar los lazos de identidad de los migrantes, que permiten el desarrollo de sus comunidades de origen, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

Tiene como propósito multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, que fortalecen la relación entre sus comunidades de origen mediante la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno, para mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.

Este programa atiende a los habitantes de las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar y que presenten condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como acciones vinculadas a la actividad económica.

Tiene diversas formas de atención:

Apoyos para obras de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios: apoyos para llevar a cabo obras y proyectos que promuevan el desarrollo de las comunidades, como conservación de los recursos naturales, construcción de centros de salud, centros de desarrollo comunitario, centros comunitarios de aprendizaje, proyectos agrícolas comunitarios, electrificación, pavimentación de calles, agua potable, drenaje, servicios de comunicaciones, caminos y carreteras; obras o acciones de tipo deportivo, cultural y recreativo, mejoramiento urbano,

becas educativas 3x1 y otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social.

Apoyos para proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial. El programa apoya la realización de proyectos productivos de tipo agrícola, ganadero, de servicios, manufactureros, entre otros, que contribuyan a generar empleo e ingreso.

Este programa presenta diversas características como:

El monto máximo de apoyo por proyecto será de hasta un millón de pesos para los proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios, de acuerdo con la siguiente distribución de costos del proyecto:

25 por ciento lo aportara la SEDESOL.

50 por ciento los clubes u organizaciones de migrantes.

50 por ciento los gobiernos estatales y municipales.

Los proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial recibirán apoyo federal hasta por 300 mil pesos para los proyectos productivos individuales o por una familia de migrantes.

Los proyectos productivos integrados por dos familias de migrantes o por dos migrantes de distintas familias recibirán apoyo federal hasta por 500 mil pesos, de acuerdo con la siguiente distribución de costos del proyecto:

50 por ciento lo aportará la SEDESOL.

50 por ciento miembros de clubes u organizaciones de migrantes.

Programas de opciones productivas

Opciones Productivas es un programa del Gobierno Federal que apoya la implementación de proyectos productivos, sustentables económica y ambientalmente, de la población rural, cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, mediante la incorporación y desarrollo de capacidades humanas y técnicas.

Tiene como propósito contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población, cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, de acuerdo con la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012), a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional.

Éste va dirigido a las personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, en lo individual o integradas en familias, grupos sociales u organizaciones de productores que habitan en las zonas de cobertura.

Son apoyos económicos no recuperables para formación de capital social, generación de proyectos productivos y escalamiento e integración al desarrollo económico local y regional a través de organizaciones de la sociedad civil.

Programa de atención a jornaleros agrícolas

En nuestro país, los jornaleros agrícolas y sus familias enfrentan graves condiciones de pobreza y marginación, por lo que miles tienen que trasladarse de un estado a otro para obtener un pago por su trabajo. Ante esta situación, el Gobierno Federal, a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, busca contribuir a la protección social de estas personas mediante la entrega de apoyos económicos; la realización de obras y acciones, como la construcción de albergues y aulas escolares; y la realización de talleres de promoción social, que les ayuden a mejorar sus condiciones de vida. El programa busca también proteger sus derechos humanos y laborales, así como prevenir el trabajo infantil.

Tiene como propósito contribuir a la protección social de los jornaleros y sus familias mediante acciones orientadas a mejorar sus condiciones de alimentación, educación, salud, infraestructura e información, así como su acceso a servicios básicos.

Atiende a la población jornalera agrícola, mujeres y hombres de 16 años y más que laboran como jornaleros agrícolas, así como los integrantes de su hogar. Se otorgan apoyos a los integrantes de hogares en los que exista al menos un jornalero agrícola, de tipo alimenticio a niños, así como apoyos económicos para que asistan y permanezcan en la escuela.

De igual forma el programa otorga un apoyo económico al arribo de la población jornalera que notifique su condición de migrante al llegar al centro de trabajo, clasificado como de destino, en las mesas de atención del programa.

Se proporciona a la población jornalera información relativa a los derechos laborales, hábitos saludables u otros temas de su interés. Asimismo, se otorgan apoyos temporales de estancia, alimentación y almacenamiento de pertenencias, entre otros.

El programa realiza además acciones para fortalecer las habilidades y competencias sociales de la población jornalera agrícola sobre temas como derechos humanos, educación para la protección contra la explotación y abuso sexual de los menores, migración, violencia de género, hábitos saludables, saneamiento básico, contraloría social y cuidado del medio ambiente, entre otros.

También se ofrecen apoyos especiales para contingencias a los jornaleros agrícolas que durante el proceso migratorio sufran algún accidente; pueden ser pago de servicios médicos, gastos funerarios o transportación de regreso a su lugar de origen.

Programa de empleo temporal (PET)

A lo largo del año, distintas localidades del país presentan periodos de desempleo y emergencias por causas naturales o económicas que afectan particularmente a la población de escasos recursos, disminuyendo significativamente sus ingresos y sus condiciones de vida.

Para atender esta problemática, el Gobierno Federal puso en marcha el Programa de Empleo Temporal (PET), en el que participan las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comunicaciones y Transportes (SCT) y del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Contribuye a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o por alguna emergencia, mediante la entrega de apoyos económicos temporales por su participación en proyectos u obras de beneficio familiar o comunitario.

Este programa va dirigido a hombres y mujeres de 16 años y más, desempleados y dispuestos a participar de manera temporal en la ejecución de proyectos de beneficio familiar o comunitario. Existen dos modalidades en la aplicación de este programa:

Empleo Temporal: el programa otorga apoyos temporales en efectivo a personas de 16 años o más que enfrentan la disminución de sus ingresos como resultado de la baja demanda de mano de obra, a cambio de que participen en proyectos de beneficio familiar, comunitario o social, de cuya ejecución obtienen una fuente de ingreso temporal. Los proyectos pueden ser construcción y rehabilitación de escuelas, caminos rurales, redes de agua potable, electrificación, drenaje y alcantarillado; rehabilitación de zonas arqueológicas y monumentos históricos, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales, brechas cortafuego, prevención del dengue y recolección, acopio y distribución de alimentos, entre otros.

Empleo Temporal Inmediato: A través de esta modalidad se apoya a las personas que enfrentan los efectos de emergencias como inundaciones y huracanes, entre otras, o que hayan sido afectadas por impactos negativos en actividades productivas prioritarias. Los proyectos que se apoyen deberán ser de beneficio familiar o comunitario.



Programa de rescate de espacios públicos

Este programa del Gobierno Federal promueve la realización de acciones sociales y la ejecución de obras físicas para recuperar sitios de encuentro comunitario, de interacción social cotidiana y de recreación localizados en zonas urbanas que presentan características de inseguridad ciudadana y marginación.

Tiene la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas.

Está dirigido a las personas que habitan en un radio de 400 metros de los espacios públicos en los que interviene el programa.

El Programa considera dos tipos de intervención:

General: contempla los espacios públicos apoyados por primera vez y etapas posteriores de 2008, 2009, 2010 y 2011.

Consolidación: corresponde a los espacios públicos apoyados por el programa en ejercicios anteriores y que requieren obras físicas y acciones sociales para potenciar su funcionamiento, ofrecer mayor seguridad y dar continuidad a los trabajos realizados por la comunidad.

Programa Hábitat

Hábitat es un programa de la SEDESOL que articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas.

El Programa apoya con subsidios federales diversas obras y acciones que fortalecen y mejoran la infraestructura urbana básica, la organización y participación social, y el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias en zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial, denominados Polígonos Hábitat, así como el fortalecimiento de instrumentos municipales de planeación en materia de desarrollo social y urbano y ordenamiento territorial.

Los subsidios federales se complementan con recursos de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de los beneficiarios. Los municipios son los ejecutores de los proyectos del programa.

El programa va dirigido a los integrantes de hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas seleccionadas, ubicadas en ciudades de más de 15 mil habitantes) y en áreas de ciudades que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social.

Hábitat se estructura en tres vertientes, que definen ámbitos territoriales de actuación: General, Centros Históricos e Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social.

Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)

Este programa, operado por el Gobierno Federal a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL, fue creado en 2008 con el propósito de fortalecer el patrimonio de la población en pobreza y el ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares impulsando la certeza jurídica de la propiedad de la tierra.

Desde su puesta en marcha, el principal ejecutor del programa ha sido la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), organismo sectorizado en la SEDESOL. El PASPRAH apoya con subsidios federales a quienes, por falta de recursos, no han logrado concluir los procesos de regularización de la propiedad de sus predios para obtener sus escrituras.

Programa prevención de riesgos en los asentamientos humanos (PRAH)

Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los municipios en materia de prevención de riesgos, a través de las obras y acciones que reduzcan la vulnerabilidad de la población ante el impacto de fenómenos naturales.

Programa nacional de desarrollo humano oportunidades

Oportunidades es un instrumento del Gobierno Federal que suma esfuerzos entre los diferentes órdenes de gobierno y desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación, así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas de sus integrantes.

Tiene como finalidad favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Atiende a las familias cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, de conformidad con los criterios de elegibilidad y metodología de focalización establecidos.

Los servicios y apoyos de Oportunidades son los siguientes:

Atención a la familia mediante el paquete básico de servicios de salud, de las estrategias de prevención y promoción de la salud; promoción de la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la malnutrición (desnutrición y obesidad) a través de la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños y niñas menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como del control de los casos de desnutrición y la orientación en talleres para el autocuidado de la salud.

Apoyo Alimentario, para mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

Suplementos alimenticios, que se entregan mensual o bimestralmente para reforzar la alimentación de los menores de 5 años y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Apoyo monetario para compensar el gasto del consumo de energía.

Apoyo Alimentario Vivir Mejor, para compensar el alza internacional en el precio de los alimentos.

Apoyo Infantil Vivir Mejor a las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años, que podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.

Becas educativas para los alumnos que cursen de tercero de primaria hasta que concluyan la educación media superior, incluyendo los servicios educativos de CAM laboral.

Apoyo para útiles escolares, que se entrega a las y los becarios al inicio del ciclo escolar. A las y los de primaria se les otorga además un apoyo en el segundo bimestre del ciclo para la reposición de los útiles.

Apoyo Jóvenes con Oportunidades, incentivo monetario para los jóvenes becarios que concluyen la educación media superior antes de cumplir los 22 años.

Apoyo mensual para adultos mayores que se otorga en forma bimestral a los integrantes de las familias beneficiarias con una edad de 70 años o más, que viven en localidades con más de 30 mil habitantes o que no son atendidos por el Programa 70 y más.

Evaluaciones e Impacto de los Programas

No todos los programas han rendidos los frutos esperados, en la mayor parte del caso debido a una inadecuada gestión; no obstante, algunos de los programas se pueden destacar en cuanto a la evaluación de sus resultados. A continuación, se explican los resultados, que consideramos más relevantes, del Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (CONEVAL, 2011).

En cuanto al Programa de Rescate de Espacios Públicos, el objetivo de la evaluación fue determinar el impacto atribuible a las intervenciones del Programa sobre la percepción de inseguri-

dad, asistencia y cohesión social en torno a los espacios públicos. Para lograr dicho objetivo el Programa de Rescate de Espacios Públicos desde 2009 ha desarrollado la “Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Social en Espacios Públicos” que muestra resultados de sus intervenciones. Esta encuesta tiene un carácter rotativo de tal manera que se entrevistan hogares que viven cerca del espacio público antes y después de la intervención. La encuesta incluye poco más de 220 espacios públicos cada año.

Los resultados que se encontraron implican lo siguiente. En términos de seguridad, se encuentra que el Programa mejora las percepciones de seguridad. Esto es robusto a la medición de percepción de seguridad: discreta o continua, o bien enfocándose en la medición de inseguridad. Sin embargo, los impactos inmediatos de la intervención son mayores a los impactos a los dos años de operación.

En términos de asistencia al espacio público, se encuentra que el Programa causa un aumento sustancial en la asistencia al espacio público. Esta asistencia se mantiene a través del tiempo, aunque al parecer los beneficiarios asisten por motivos de esparcimiento, más que para realizar actividades deportivas o culturales.

Finalmente, en términos de relación de vecinos la evidencia es mixta, pero positiva. Cuando se mide crudamente la relación vecinal (respuesta de Muy Unida o Unida en Parte), no se encuentra ningún efecto. Pero cuando se mide la relación vecinal por medio de un índice de capital o cohesión social se encuentran resultados positivos. Sobre todo, el impacto es significativo a los dos años, y no inmediatamente. Esto es entendible dado que la confianza toma tiempo en construirse, y esta puede lograrse con interacciones repetidas entre vecinos en el espacio público.

En relación con el programa de 70 y más, los hallazgos permiten vislumbrar que los hogares de los Adultos Mayores (AM) han permanecido sin cambios después de once meses de exposición al programa 70 y más y en esencia es de esperarse que una dinámica familiar tan compleja no se modifique mayormente, sobre todo si se toma en cuenta que la migración en las zonas rurales es importante y ese patrón puede determinar de manera más intensa la composición del hogar y los arreglos familiares alrededor del AM.

En cuanto a la percepción del estado de salud de los AM, los resultados demostraron que el efecto de 70 y más en la autovaloración del estado general de salud actual de los AM fue significativo al contrastarlo. Los resultados también demostraron un efecto positivo indiscutible del programa en calificar como mejor su estado de salud actual en comparación con el de hace 12 meses. Estos resultados sugieren que la mejoría en el ingreso de los hogares beneficiarios, a raíz de la transferencia económica, fortalece una mejor concepción del estado general de salud. No se observaron efectos significativos del programa en la utilización de los servicios preventivos debido a que la transferencia económica no está condicionada, y al no existir la corresponsabilidad de los AM por asistir al servicio médico. Los servicios preventivos medidos tampoco pueden verse afectados por el programa en vista que las campañas de vacunación, por ejemplo, son de cobertura universal y en las áreas rurales, aunque bajas, no estuvieron determinadas por un mayor acceso a partir de la transferencia económica. Por lo tanto, se encuentran leves mejorías en algunas esferas, pero en otras no.

Con respecto al programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI), de acuerdo a la evaluación de programas sociales de SEDESOL (2012), el programa aumenta 18% la probabilidad de contar con un empleo. En el grupo de madres que no trabajaban antes de entrar al programa se encontró que el PEI aumenta el empleo de las titulares en 21% y en 56% para los cuidadores principales de los menores en el hogar.

Recursos Asignados a la Secretaría de Desarrollo Social

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 asignó 87 mil 057.1 millones de pesos (mdp) a la Secretaría de Desarrollo Social. Esta cifra representa 6 mil 789.7 millones de pesos más en relación a lo aprobado por los Legisladores en 2011 y un incremento real de 4.8 por ciento.

El Ejecutivo Federal envió una propuesta de gasto con reducciones en todos los programas sujetos a reglas de operación de la SEDESOL, a excepción de 70 y más, el cual se incrementó en 60.5 por ciento. En relación a este programa, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

Desarrollo Social (CONEVAL), en su informe de Evaluación Específica del Desempeño 2010-2011 (CONEVAL, 2012), destaca que es una de las acciones gubernamentales que llega con mayor énfasis a las familias de mayor pobreza; no obstante, recomienda seguir trabajando en la mejora gradual de los indicadores de fin y propósito en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), aprovechando la simplificación de los objetivos. Asimismo, recomienda identificar mecanismos de seguimiento alternativos.

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, ayuda a la reducción de desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas o en pobreza a los procesos de desarrollo. En la evaluación realizada por el CONEVAL, el programa obtiene una valoración destacada, ya que el programa ha cumplido con los objetivos y ha superado las metas sectoriales programadas en agua entubada y piso firme en localidades menores a 15 mil habitantes; sin embargo, la propuesta para 2012 apenas compensa el efecto de la inflación al no presentar variación real con respecto al 2011.

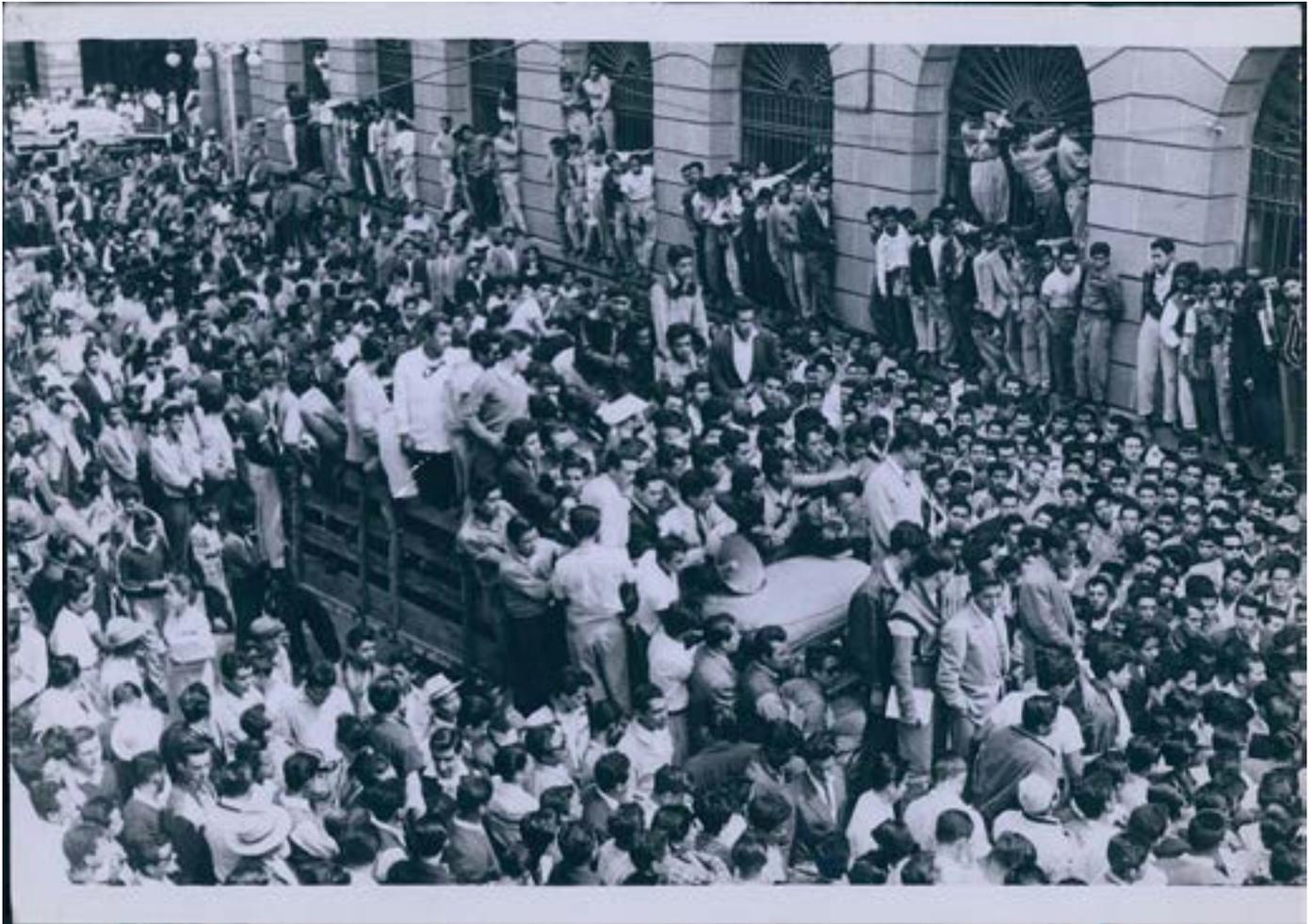
El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades dentro del Ramo 20, cuyo fin es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias, decrece 1.1 por ciento en términos reales en la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. En la Evaluación de Desempeño de este programa, el CONEVAL ha señalado que en su inicio tuvo un diseño innovador para atender la pobreza de una manera integral, al atacar sus causas estructurales como la baja inversión en capital humano a través de apoyos complementarios de educación, salud y alimentación; sin embargo, en los últimos años, el programa ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos, así como su cobertura, sin un diagnóstico que sustente estos cambios. Adicionalmente, otros programas alimentarios y de transferencia de ingresos también se han creado y expandido en el mismo periodo.

El Programa de Apoyo Alimentario apoya al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación. El proyecto reduce en 3.8 por ciento su monto con respecto a lo aprobado en 2011. En cuanto a la cobertura del programa, no existe cuantificación de la población potencial, lo que genera una duplicidad de acciones en aquellas localidades donde Oportunidades opera, de acuerdo con el diagnóstico de CONEVAL.

Conclusiones

Los Programas Sujetos a Reglas de Operación, son aquellos que otorgan subsidios. Debido al impacto social que persiguen lograr en la población objetivo a la que atienden, están sujetos a lineamientos y normas específicas que rigen su operación, con la finalidad de que la aplicación de los recursos públicos sea oportuna, eficaz y eficiente. Quedan establecidos y etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal y están sectorizados en doce dependencias del Ejecutivo Federal.

Del conjunto de Programas Sujetos a Reglas de Operación, la mayor parte de ellos se clasifican en el Grupo Funcional Desarrollo Social, ocupando en promedio de 2003 a 2010, el 58.9 por ciento del presupuesto asignado a este tipo de programas. Las dependencias que tienen bajo su responsabilidad la operación de los programas sociales son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Aportaciones a Seguridad Social y la Secretaría de Desarrollo Social.



Debido a la mala gestión de los programas, el presupuesto real de egresos asignado ha ido disminuyendo a través de los años, lo cual nos lleva a la conclusión de que, aunque se destinan recursos económicos para impulsar el desarrollo social, realmente no se logran los objetivos de los programas y, por ende, no se logra consolidar el desarrollo que México necesita.

Finalmente, a pesar de los resultados mostrados en los informes y analizados en este trabajo muestran que los objetivos de desarrollo social se han ido alcanzando en alguna medida en los últimos años, podemos concluir también que los programas de desarrollo social en México, se han enfocado más en medidas populistas que representan una ayuda, en casos de necesidad o a hacia los más necesitados, que en programas que busquen fomentar un verdadero desarrollo de la sociedad. Es decir, no se ha tomado un enfoque de "enseñar a pescar", sino de "dar el pescado", lo que ha mal acostumbrado tanto a la sociedad como al gobierno. De seguir así, ningún presupuesto ni programa social alcanzará para combatir la pobreza y fomentar el desarrollo. Para poder llegar en el largo plazo, a contar con una sociedad desarrollada en términos económicos y sociales en nuestro país, se debe cambiar el enfoque actual, hacia el de "enseñar a pescar"; es decir, a través de programas sociales que enseñen y fomenten el desarrollo de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Los Programas Sociales en Federales

Baldomero Velázquez Luna¹

Desarrollo de las políticas sociales en México

Las políticas sociales en nuestro país tienen formalmente su origen y sustento en la Constitución de 1917. En ese documento se establecieron por vez primera:

Los derechos sociales a la educación (artículo 3).

La protección laboral (artículo 123) y al acceso a la tierra (artículo 27).

En 1931 se decretaron otros derechos como el de la salud y el acceso a la vivienda.

En materia educativa, fueron los gobiernos posrevolucionarios los que establecieron no sólo la gratuidad sino la obligatoriedad. Destacan los esfuerzos de José Vasconcelos (1921), primer secretario de Educación Pública; de Narciso Bassols (1931) y de Jaime Torres Bodet (1958).

Otros esfuerzos importantes en materia social fueron las grandes reparticiones de tierras iniciadas por Lázaro Cárdenas y el establecimiento de las leyes laborales que establecieron las jornadas máximas de trabajo y las prestaciones sociales. El derecho a la protección de los menores por parte de las instituciones del Estado se estableció en 1980, en el artículo 4º constitucional. Este mismo artículo se modificó en 1984 para establecer el derecho a una vivienda digna y decorosa y el derecho a la salud, con lo que se cerró el círculo de las políticas sociales de carácter amplio y obligatorio para el Estado mexicano. El problema ha sido, como en otros casos de nuestra Constitución, la falta de su cumplimiento.



Por muchos años se consideró que esas políticas sociales eran suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población; no obstante, el peso más importante para lograrlo se le daba a las políticas económicas que buscaban el desarrollo del país. Estas políticas pusieron el mayor énfasis en la industrialización, por lo que a partir de la década de los años cuarenta se inició un proceso que favoreció el desarrollo de la industria a costa del campo. Los costos fueron altos para la población rural, que pronto se vio empobrecida y obligada a emigrar a las ciudades para obtener trabajo y los ingresos suficientes para sobrevivir.

1 Velázquez Luna, Baldomero. Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria. México: Cámara de Senadores. LXI Legislatura, 2012. Págs. 17-53

Las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas también por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, permitieron la absorción de la mano de obra en las décadas de los sesenta y setenta, como consecuencia del fenómeno migratorio del campo a la ciudad de México y a otras grandes ciudades como la de Monterrey y Guadalajara. No obstante, esa capacidad para generar empleos urbanos fue disminuyendo y surgimiento de cinturones de miseria en los alrededores de los centros urbanos, mientras en el campo el empobrecimiento continuó de manera acelerada.

Las primeras manifestaciones ante la crisis del modelo económico por el deterioro de las condiciones de vida se comenzaron a dar por la vía política:

El movimiento ferrocarrilero (1959).

El de los médicos (1964) y, años más tarde,

El estudiantil de 1968.

Esta situación modificó radicalmente la posición del gobierno respecto al crecimiento económico y se aplicaron políticas sociales más agresivas con la intención de redistribuir el ingreso y ampliar los servicios sociales básicos, como la educación, la salud, el acceso a la vivienda y a los servicios básicos como el agua, el drenaje y la electricidad.

Hasta ese entonces las políticas sociales desempeñaron un papel secundario en el modelo de desarrollo, pues se concebía el bienestar de la población como el resultado natural del crecimiento económico.

Colateralmente se buscaba el desarrollo social de las regiones en las que se ubicaban los proyectos con la introducción de los servicios básicos. Si bien este modelo permitió ese enorme crecimiento económico al que calificaron como el “milagro mexicano” y la incorporación de muchas hectáreas de tierra al riego, la creación de importantes obras de infraestructura carretera, entre otras cosas, no impulsó de igual manera el bienestar de la población.

Hasta entonces, se había hablado de un crecimiento económico “estabilizador” para pasar a otro denominado “compartido” que, como su nombre lo indica, buscaba redistribuir los beneficios del crecimiento económico. El cambio radical se dio a partir de que el gobierno de Luis Echeverría decidió tomar los recursos que ofrecían los mercados financieros internacionales para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo con políticas sociales más agresivas. Sin embargo, lo primero derivó en un aumento considerable de la deuda externa.

Con esquemas llamados “populistas”, el gobierno de Echeverría estableció un conjunto de políticas sociales que comprendieron:

Derechos laborales (creación del Infonavit del Fonacot).

Impulso a las actividades agroindustriales (creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal -Fonafe).

Establecimiento de los Programas Integrales de Desarrollo Rural - Pider (1973).

Crecimiento de la oferta pública educativa en todos los niveles y de la infraestructura de salud, entre otros aspectos de la política social.

Sin embargo, también se incurrió en un derroche de recursos, difíciles de cuantificar, y en enfrentamientos políticos con los empresarios que resultarían en la fuga de capitales, como respuesta a la inestabilidad económica y política.

En un ambiente de clara inestabilidad del país, José López Portillo asumió la presidencia de la República en 1976. La preocupación institucional por los problemas sociales tomó nueva fuerza y el gobierno creó como un elemento central de su política social el programa llamado Coplamar (1977). Al amparo de este programa se realizaron los mapas de la pobreza más detallados del país y los estudios sobre la pobreza que aún se utilizan en muchos de sus aspectos; también surgieron programas exitosos como el originariamente llamado IMSS - Coplamar y la creación del sistema de tiendas rurales Diconsa. Al final de ese gobierno se creó el programa llamado Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980), de efímera vida.

La enorme disponibilidad de recursos provenientes del petróleo, y de las fuentes financieras internacionales vía deuda pública, hizo posible una multitud de acciones en materia educativa y de servicios, aunque también hubo sonados fracasos que llevarían a López Portillo a expresar que éste era un país de “cínicos” por la enorme simulación de las dependencias involucradas en los programas sociales.

La deuda externa se había incrementado de manera sustantiva, mientras los recursos provenientes del petróleo comenzaron a disminuir como resultado de la caída de los precios, y las tasas de interés que se cobraban por la deuda iniciaron su carrera ascendente. En 1982 inició la crisis de la deuda externa mexicana que provocó un cambio radical en las políticas sociales, sobre todo a partir de la limitación de recursos fiscales, la drástica caída de los salarios y el desempleo. El conjunto de programas sociales que de manera desordenada se habían acumulado y que provenían principalmente del Pider (Programa Integral de Desarrollo Rural) y de la Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), fueron agrupados en los llamados Programas de Desarrollo Regional, que buscaban al mismo tiempo atender los problemas y las necesidades más urgentes de la población, como la educación y la salud, y descentralizar parte de las decisiones, hasta entonces fuertemente concentradas en las autoridades federales. Se había iniciado la llamada “década perdida” por el nulo crecimiento económico y con sus profundas repercusiones sociales, y comenzaba la era de los cambios estructurales y ajustes económicos forzados por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

Muchos de los programas integrantes de la política social fueron financiados por estos organismos, sobre todo el Banco Mundial, con la intención de atenuar los efectos sociales de los ajustes y de proveer dólares al país para que pudiera cumplir con sus compromisos con el exterior en materia de deuda pública. Uno de los programas sociales más importantes fue el de la generación de empleo temporal, que simplemente disfrazaba la forma de hacer llegar recursos de sobrevivencia a la población más pobre, principalmente del medio rural. Este programa es un claro ejemplo de las políticas asistenciales aplicadas para enfrentar las crisis recurrentes, y es aplicado hasta nuestros días a través de varios organismos, principalmente la Secretaría de Desarrollo Social.

El inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari estuvo marcado por el arranque del Programa Nacional de Solidaridad. De un comienzo modesto, pues se partía de los recursos inicialmente asignados a los programas regionales de la administración anterior, llegó a multiplicarse por más de 10 veces y constituyó el eje articulador de las políticas sociales del país. Más que un programa en sí, Solidaridad constituyó un conjunto de más de 30 programas, algunos de los cuales, por su importancia y magnitud, rebasaban cualquier otro programa social del pasado. Solidaridad constituyó un eje articulador de políticas sociales, que en muchas ocasiones perdían sus límites, tanto de lo social como de sus atribuciones con relación a otras dependencias federales y con respecto a los gobiernos estatales y municipales.

Los rubros atendidos durante la administración de Ernesto Zedillo fueron los de educación, salud, seguro social, capacitación laboral y vivienda, a través de los siguientes programas:

Desarrollo del capital humano

Programa de ampliación de cobertura e IMSS-Solidaridad.

Seguridad social para jornaleros agrícolas del IMSS.

Programas compensatorios y comunitarios del Conafe.

Programas alimentarios: desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla, y otros apoyos.

Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá.

Oportunidades de Ingreso.

Programa de empleo temporal.

Programas productivos para productores de bajos ingresos, Sagar.

Apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista.

Desarrollo de capital físico

Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas a través del FAIS, del ramo 33.

Agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales marginadas, CNA.

Caminos y telefonía rural, SCT.

Solidaridad prácticamente abarcó todos los aspectos que tuvieran aún un tenue componente social. Así, pasó de los tradicionales de educación y salud, centrados en la construcción de infraestructura, y de las dotaciones de servicios como agua, drenaje y electricidad, al otorgamiento de becas a niños de primaria, créditos a los campesinos, al fortalecimiento del sistema de correo rural, a la construcción de infraestructura carretera, a la construcción de instalaciones culturales y a la protección de los emigrantes en su retorno al país, entre otros programas. La renegociación de la deuda externa, así como la venta de empresas públicas importantes como los bancos y las líneas aéreas, permitió la disponibilidad de recursos adicionales para financiar estos programas, a pesar del bajo crecimiento económico. El peso político que se le imprimió en otros programas dirigidos a los municipios hizo posible el inicio de un proceso de descentralización, que el sexenio siguiente culminaría con la entrega casi directa e incondicional de recursos a los estados y municipios para obras sociales.

El cambio de gobierno a las manos de Ernesto Zedillo provocó una nueva crisis, que para algunos fue peor que la de la deuda de 1982, y con ello un nuevo planteamiento de la política social. Primero fue el enfrentamiento político entre el ex presidente y el nuevo mandatario, y después la preocupación por la realización de los ajustes económicos. Después, las quejas de dentro y fuera del nuevo gabinete y de los gobernadores estatales por el enorme poder que el programa de Solidaridad había acumulado, que reclamaban la recuperación de atribuciones que sentían propias. Y por último, la presencia de nuevos funcionarios con una fuerte formación tecnocrática, sobre todo con las concepciones del Banco Mundial, con presencia en áreas importantes de la SHCP y con los que simpatizaba fuertemente Ernesto Zedillo, sobre todo por su formación también tecnócrata, lo que llevó a un nuevo replanteamiento de fondo de la política social.

Los nuevos ejes de la política social serían la descentralización hacia estados y municipios y la búsqueda de una mayor focalización o concentración de las políticas sociales en las familias más pobres de la población, aún a costa de las políticas amplias como las educativas y de salud. Los principales instrumentos fueron conocidos como ramo 33 del presupuesto federal, mediante el cual se canalizan recursos a los estados y municipios; y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que de una manera técnica y fría buscó identificar mediante encuestas a las familias más pobres del medio rural mexicano.

Los resultados fueron una desarticulación de las políticas sociales al no existir instancias de coordinación y vigilancia de lo que se llama gasto social y, por otra parte, resultados no del todo tan contundentes en materia de nutrición y educación, sobre todo por los montos que se destinaron a ese programa y que se tomaron de otros subsidios a alimentos básicos, como el que recibía la tortilla. En materia de seguridad social, se desarticuló el sistema de ahorro para el retiro basado en la solidaridad intergeneracional para pasar a uno de capitalización, en que cada trabajador ahorra para su propio retiro, al que se le suman aportaciones del Estado y de los empresarios, y que dio lugar a un lucrativo negocio en la administración de estos fondos.

El gobierno de Vicente Fox mostró las intenciones de una continuidad en las políticas de focalización e inclusive su profundización en este sentido. La primera señal la dio al proponer, dentro de su reforma hacendaria, que los recursos que los pobres pagarían por el impuesto al valor agregado (IVA) se les reembolsaría a través del Progresá. Esto es, continuar con una política de canalización de recursos de sobrevivencia y asistenciales, definidos por factores numéricos, más que establecer políticas amplias basadas en derechos sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo estableció en materia social seis objetivos generales:

Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.

Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

Fortalecer la cohesión y el capital sociales.

Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Estos fueron objetivos tan amplios que no establecieron una novedad respecto a las políticas sociales a seguir, y ni siquiera las estrategias hicieron posible tal deducción. Sin ser en sí una novedad presentó el programa de microcréditos, llamado de los “changarros”, dirigido a la población más pobre del país, el cual pretendió que personas en pobreza iniciaran o desarrollaran un negocio personal o familiar. Sus características despertaron de inmediato las críticas, pues concedía montos muy pequeños de crédito (desde \$700 a \$3,000 pesos), y altas tasas de interés (1.5 al 7 por ciento mensuales), cuando la tasa líder de interés estuvo en menos del 10 por ciento anual.

Durante la Administración de Felipe Calderón proliferaron los programas federales y estatales. De acuerdo al Catálogo de Programas Federales, elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), existen 169 programas. En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 figuran 117 programas que están sujetos a Reglas de Operación.

La formulación de las políticas sociales se inicia cada seis años en cada cambio de titular del Poder Ejecutivo. Las propuestas de campaña y los planteamientos de partido, así como las consultas a los diversos sectores de la población, dan lugar al Plan Nacional de Desarrollo que por ley debe darse a conocer a más tardar a los seis meses de que el presidente de la República toma posesión de su cargo.

Las dependencias responsables de diseñar las políticas sociales en nuestro país han sido la secretaria de Desarrollo Social (Sedesol), que tiene sus antecedentes más inmediatos en la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. La Sedesol ha participado en el diseño y ejecución de las políticas sociales dirigidas a los sectores de la población considerados en pobreza y pobreza extrema.

Por su enorme influencia en la definición del gasto público, desde el sexenio de Ernesto Zedillo ha destacado la influencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la definición de las políticas y programas dirigidos a los grupos en pobreza extrema, principalmente en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Otras dependencias que diseñan las políticas sociales en su respectivo ámbito son la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, además de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en el caso de algunos programas dirigidos a los campesinos. También participan instituciones como Liconsa, Diconsa, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, el Instituto Nacional Indigenista y la Coordinación del Progresá (Coprogresá) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otras instancias ejecutoras de los programas sociales.



Cientelismo político vinculado a los programas sociales

Existe abundante literatura sobre el tema del clientelismo político en nuestro país y otras naciones en desarrollo; sin embargo, la mayoría de los análisis constituyen razonamientos explicativos del fenómeno, pero en ninguno se aportan soluciones para abatir esta práctica coercitiva.

Asociaciones públicas y privadas tales como Fundar, Alianza Cívica, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade); analistas destacados como Wayne A. Comelius, Jonathan Fox, Alberto Díaz Cayeros, Frederic Schaffer y Andreas Schedler, entre muchos otros más, han abordado el tema del clientelismo político. Sin embargo, sus análisis reflejan con claridad la relación de pobreza-necesidad del voto-coacción-beneficio de programas sociales.

La literatura sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con estos fines tiene una larga y fuerte tradición, y que esta práctica se ha modificado con el paso del tiempo, con una tendencia a la reducción de la coacción y una persistencia de acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales.

Los partidos suelen distribuir bienes, promesas o beneficios para ganar votos. Los partidos pueden hacer campaña prometiendo incrementos en las jubilaciones o en los salarios, por ejemplo, e incluso cumplir con las promesas una vez en el gobierno. Finalmente, el clientelismo sólo busca la cooptación de aquellos votantes que probablemente responderán con apoyo político al otorgamiento personalizado de favores o bienes.

De manera más precisa, el clientelismo político es un sistema de relaciones personales y asimétricas de intercambio de bienes o servicios entre un patrón y un cliente, basadas en la lealtad o la reciprocidad política.

En el caso del clientelismo electoral se trata del intercambio de favores a cambio de votos por un determinado candidato o partido político. Dado que las elecciones son la piedra angular del sistema democrático, el clientelismo es un fenómeno que se liga a ambos conceptos. Los partidos y actores políticos la han reafirmado y legitimado.

Sin embargo, la nueva realidad electoral ha contribuido a inhibir las formas más frecuentes de manipular la voluntad popular: el “ratón loco”, el “carrusel”, “taqueo”, las “urnas embarazadas”, alteración de actas, la “desaparición” de personas del padrón electoral y demás ardides ilegales utilizados por los “mapaches” (operadores electorales).

No obstante, funcionarios de distintos niveles de gobierno y de todos los colores son los más proclives a intentar manipular el voto ciudadano.

Tienen a la mano presupuestos y operadores que tejen redes electorales para asegurar un apoyo electoral a su partido. Frecuentemente incurren en desvío de fondos públicos para cumplir sus propósitos.

El clientelismo, la compra de sufragios a cambio de favores, bienes materiales o dinero, y la coacción del voto, son prácticas comunes sobre todo en los distritos electorales más competidos y en las zonas rurales. Los sectores más vulnerables son las personas más pobres y menos educadas de las zonas marginadas rurales y urbanas, sobre todo en regiones indígenas y entidades como Chiapas, Veracruz, Jalisco, Puebla y Oaxaca, que acumulan una tercera parte de las denuncias electorales.

Uno de los programas que ha generado mayor investigación al respecto es el denominado Oportunidades. Comenzó en 1997 como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y en 2002 cambió a Programa Oportunidades (PO). Actualmente tiene un padrón de 5.8 millones de familias beneficiarias, está presente en todos los municipios del país y durante el 2011 ejercería un presupuesto de 65,685.3 millones de pesos⁹. Por su diseño y operación, sin mecanismos de control gubernamental y social, el PO podría cooptarse fácilmente para fines político-electorales o patrimonialistas: al seleccionar a quién beneficiar y a quién no (focalización), al entregar apoyos en efectivo directamente a las familias (transferencias económicas) y al establecer responsabilidades para recibir los apoyos (condicionamiento de los apoyos) se generan importantes espacios de discrecionalidad.

Para inhibir y combatir la corrupción y el uso político de los programas, se han diseñado y desarrollado diversas acciones con resultados variables. Estas acciones se conocen con diferentes nombres: Contraloría Social, monitoreo ciudadano, blindaje electoral, auditoría social o atención ciudadana. Como veremos a continuación, cada una de estas acciones tiene diferencias importantes con las demás, pero todas apuntan al fortalecimiento de la rendición de cuentas, o a la posibilidad de que los ciudadanos podamos exigir respuesta a los gobernantes.

Uno de los efectos negativos del clientelismo es la reducción de la capacidad de la población para el ejercicio de una ciudadanía con mayor vinculación a la formulación de política pública. El clientelismo inhibe la libertad política de los ciudadanos para elegir a sus representantes y, al mismo tiempo, aumenta el incentivo de los políticos a diseñar programas que se presten más fácilmente a un manejo electoral, lo cual puede entrar en tensión con políticas públicas de mayor alcance y efectividad.

Existen pocos estudios que usen instrumentos específicos de política pública, tales como el gasto en programas sociales, para probar la existencia de *ciclos políticos*¹⁰. Esto se debe, por una parte, a lo limitado de la información sobre la asignación presupuestal para programas específicos que tenga unidades desagregadas como municipios o secciones electorales y, por otra, a los cambios sexenales en la aplicación de programas sociales en México, lo que no permite tener observaciones en periodos prolongados que abarquen varias administraciones federales y permitan separar los efectos de las elecciones de otros factores que afectan el gasto gubernamental.

Para fortalecer la operación de los programas sociales federales se ha ido construyendo un andamiaje jurídico-institucional que constituye un avance en materia de transparencia y rendición de cuentas, a través de la expedición de normatividad que regula los distintos sectores analizados, así como acciones institucionales de protección. Ambos constituyen un referente importante a la hora de evaluar los esfuerzos realizados para minimizar la incidencia de prácticas que, a través

de la promesa de entregar un beneficio de un programa social o la amenaza de retirarlo, buscan condicionar el voto de personas cuya condición socioeconómica restringe su libertad de acción y elección.

La transparencia y el acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos son, sin duda, atributos básicos de un régimen democrático. Diseñar mecanismos que permitan a la población conocer, vigilar, analizar y discutir acerca de las políticas públicas ha generado muchas resistencias a lo largo de nuestra historia. No obstante, con el correr de los años se han dado pasos importantes hacia un reconocimiento cada vez mayor de los derechos políticos de los mexicanos y se han consolidado leyes e instituciones encaminadas a reducir la opacidad gubernamental. En esta lógica, el marco jurídico de los programas sociales, tradicionalmente utilizados con fines político-electorales, ha sufrido diversas modificaciones en los últimos años, cuyo propósito ha sido cumplir con sus objetivos de manera transparente e imparcial. Es importante reconocer dichos avances ya que, a pesar de los cambios políticos, han logrado institucionalizarse, otorgándole permanencia y garantizando derechos que, durante muchos años, dependieron del vaivén de las voluntades políticas.

Un paso importante se dio con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que desde 1998 incluyó disposiciones que obligan a las dependencias a definir reglas de operación en los programas con impacto social a fin de hacer más transparente y eficaz la asignación del gasto. A partir de entonces, las dependencias están obligadas a publicarlas anualmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF), precisando el objetivo del programa, el grupo social al que va dirigido, las metas a alcanzar, los mecanismos de evaluación e incluso los criterios de terminación del mismo. Sin embargo, desde el año 2000 y hasta la fecha, estableció de manera expresa un listado de los programas sujetos a Reglas de Operación, entre cuyos requisitos deben constar los criterios de elegibilidad y selección de beneficiarios de cada programa.

A nivel operativo, sin embargo, éstos todavía cuentan con espacios de discrecionalidad que llegan a ser aprovechados con fines proselitistas. Con el propósito de examinar la presencia de tales espacios de discrecionalidad, se revisarán las reglas de operación, los lineamientos operativos y los manuales de organización, entre otros documentos normativos oficiales, de un conjunto de programas sociales federales, para los cuales se han implementado.

Para llevar a cabo este análisis se seleccionaron cuatro programas federales: Oportunidades, Seguro Popular, Procampo y Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI). Tomados en conjunto, estos cuatro programas, que operan en todos los estados del país, representan más de 23% de los recursos presupuestados para programas sociales federales para el 2011.

El universo de programas sociales federales existentes en el 2011 es amplio (198); de ahí la imposibilidad de analizar la totalidad de ellos. Por tal motivo, fue necesario definir criterios que permitieran acotar el universo de análisis acorde a las restricciones de tiempo y de recursos humanos disponibles. Los criterios definidos fueron: a) inclusión dentro de la estrategia de política social del gobierno federal; b) presupuesto; c) cobertura y ubicación geográfica; d) proceso de selección de beneficiarios y, e) tipo de apoyo.

Se partió del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, donde se incluyen 198 programas sociales federales, de los cuales 117 se encuentran sujetos a Reglas de Operación.

A continuación, se presentan los principales hallazgos del análisis de los programas sociales federales, que por razones de presentación se agrupan en cuatro grandes rubros. Dentro del grupo de desarrollo social están los programas: Oportunidades, Hábitat y Tu Casa. En el grupo del sector salud, están IMSS -Oportunidades y Seguro Popular. En desarrollo rural, se incluyeron los programas Procampo y Apoyos directos a la comercialización. Por último, en el área de desarrollo de los pueblos indígenas está el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

El Programa Oportunidades tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación. El programa contribuye además a la vinculación de las familias

beneficiarías con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y su calidad de vida. Para este año, el programa tiene autorizados recursos por más de 65 mil millones de pesos correspondientes a todos los municipios del país, cubriendo alrededor de 5.8 millones de familias.

El Sistema Nacional de Protección Social en Salud o Seguro Popular es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, y actúa como la instancia que coordina y vigila la operación del sistema en todos los estados del país y en el Distrito Federal. De acuerdo al PEF para 2011, el sistema operaría con más de 1,870 millones de pesos.

El Procampo fue creado en 1994 con un plazo de 15 años. Se concibió como un instrumento de apoyo al ingreso del productor y como mecanismo de compensación a los productores por causa de la reducción de precios implícita en la apertura comercial. El programa se instrumentó a partir de un padrón elaborado en colaboración con las entidades federativas y de acuerdo a las necesidades regionales, el cual no puede ser modificado conforme a lo establecido en el decreto de creación. Procampo asigna el recurso a los productores según el número de hectáreas sembradas, sin garantizar volúmenes de producción. De acuerdo con el PEF para 2011, el programa tenía asignados recursos por más de 1,635 millones de pesos.

De conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, el programa 70 y más dispondría de 13,287,220,934 de pesos, para cubrir las localidades de hasta 30 mil habitantes y alrededor de 2.3 millones de adultos mayores de 70 años. En caso de así permitirlo la disponibilidad presupuestaria, aumentaría gradualmente su cobertura en términos del tamaño de la localidad.

El correcto funcionamiento de los programas sociales reside, en buena medida, en la coordinación entre las diferentes dependencias y órdenes de gobierno. En el programa Oportunidades, existe una coordinación estatal, que realiza gran parte de la operación del mismo. De igual modo, las reglas de operación contemplan la designación de la figura del enlace municipal, estableciendo el no partidismo como criterio de selección, así como la obligatoriedad de que sea nombrado por acuerdo de Cabildo. Sin embargo, aun cuando este criterio de designación está en la normatividad del programa, no es una obligación vinculante para los municipios por tratarse de un funcionario perteneciente a un orden de gobierno constitucional mente autónomo. Este personal pareciera constituir el eslabón más vulnerable del programa, dada la posible existencia de un compromiso con las autoridades que lo nombran.

En el Seguro Popular, el padrón de beneficiarios es el componente más vulnerable del programa. La falta de mecanismos de coordinación definidos entre la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control estatales no contribuyen a transparentar el padrón. Además, los recursos enviados a los estados difícilmente pueden ser auditados por la federación, lo que resulta insuficiente para garantizar la rendición de cuentas y acceso a la información. Lo anterior lleva a señalar la necesidad de realizar una revisión de los acuerdos de colaboración con los estados, a fin de establecer mecanismos puntuales para la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, introduciendo criterios de fiscalización por parte de las autoridades federales en coordinación con el órgano interno de control estatal.

Por su parte, Procampo es operado a través de las delegaciones federales de la Sagarpa y de los distritos de desarrollo rural, en coordinación con los gobiernos de los estados. Su operación es relativamente sencilla, aunque se detectó que la confluencia de instancias provoca retrasos en la entrega de beneficios.

El Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), es uno de los programas a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), tiene como objetivo general contribuir al desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades otorgando prioridad a las regiones indígenas, con respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica.

Se trata de un Programa dirigido a comunidades indígenas cuyos objetivos específicos son: contribuir a mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de las localidades indígenas, mediante la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la construcción de obras de comunicación vial y electrificación; y promover acciones de coordinación con instancias de los tres órdenes de gobierno, que permitan sumar esfuerzos y re-

cursos económicos, técnicos, y humanos en torno al desarrollo de obras de infraestructura básica.

El Programa tiene dos modalidades de operación para aplicar sus recursos:

Atención a las regiones indígenas

Ejecución de proyectos de importancia estratégica

El programa identifica a la población objetivo como aquella que habita en localidades I) donde al menos el 40 por ciento de sus habitantes se identifiquen como integrantes de la población indígena; II) sean de muy alta o alta marginación, y III) tengan entre 50 y 15 mil habitantes.

En su primera modalidad, los recursos se focalizarán en las veinticinco regiones indígenas identificadas por la CDI. La segunda modalidad atiende a localidades que cubren los requisitos de la población objetivo y que se encuentran en una entidad federativa que se señala en el Anexo 2 de las Reglas de Operación del Programa, así como a aquellos proyectos que impulsen el desarrollo de las regiones indígenas señaladas en el Anexo 1 y los proyectos que por su importancia estratégica considere la CDI en cualquier entidad federativa.

Como se trata de un Programa focalizado, opera y se regula con Reglas de Operación que está obligado a observar.

El Programa se complementa con los gobiernos estatales y municipales para la asignación de los recursos. La asignación definitiva de los recursos federales a los gobiernos de las entidades federativas, así como la disposición que puedan hacer de ellos, estarán sujetas a la firma de los Acuerdos de Coordinación con la CDI para ejecutar el conjunto de obras que cumplan con los requisitos de elegibilidad y normativos señalados en sus Reglas de Operación.

Se trata de un Programa que no tiene duplicidad con otros programas sociales, ya que atiende exclusivamente a población indígena que no es prioritaria para los programas que construyen infraestructura. Por el tipo y magnitud de las obras de infraestructura, en particular en los proyectos carreteros y de electrificación, el Programa puede beneficiar a población no elegible.



En las reglas de operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (Pibai), se señala que la unidad de coordinación y enlace elaborará un índice de asignación presupuestal a partir de los rezagos en materia de infraestructura básica en las localidades indígenas. Este índice constituye la base sobre la cual se distribuyen los recursos. De acuerdo a la información proporcionada por los operadores del programa, se cuenta con una fórmula para la asignación de recursos a los estados. No obstante, dicha fórmula no se encuentra en las reglas de operación del programa, lo cual le resta transparencia al proceso de asignación.

En dichas reglas se establece, además, que se promoverá la participación y aportación de los tres órdenes de gobierno, instituciones sociales y privadas, así como de los participantes, sin que esta última figura esté claramente definida. Esta imprecisión muestra una falta de especificidad de la normatividad, al tiempo que oscurece la responsabilidad y alcances de las partes. A su vez, en los casos en los que participen instituciones sociales o privadas, se sugiere poner especial énfasis en los mecanismos de vigilancia y control institucional, a fin de que no se realice difusión proselitista de las obras.

Antecedentes del Desarrollo Social en México

Comisión de Desarrollo Social¹

El punto de partida

El interés por el desarrollo social como un asunto público está vinculado al surgimiento del Estado de Bienestar. Sus antecedentes se encuentran en los programas de protección social que incluían seguros contra enfermedades y/o accidentes de trabajo instituidos por Otto Von Bismarck en Alemania en la segunda mitad de la década de 1880. Se considera que el Estado de Bienestar como tal surgió en Inglaterra en la década de 1940 a raíz del Informe Beveridge, presentado en 1942, el cual dio origen al Estado benefactor inglés cuya finalidad fue combatir “la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad”. Así, la población adquirió derechos sociales por su condición de ciudadanos y no por su posición en el mercado de trabajo. El financiamiento de la seguridad social universal respondió a un pacto social entre trabajadores, Estado y empresarios, esto es, la sociedad reconoció y asumió un principio de solidaridad entre clases.

Aunque en México y en el resto de América Latina no se conformó un Estado de Bienestar, tuvieron lugar arreglos entre el Estado, los patrones, los trabajadores y otros sectores de la población que institucionalizaron la forma en que se produce y distribuye el bienestar, por lo cual se considera que configuraron un régimen de bienestar. En México, se estableció un régimen de bienestar dual: por un lado, se privilegió a la población urbana organizada, empleada en el sector público y en las ramas más dinámicas de la economía y, por el otro, se excluyó al resto de la población.



En el periodo de la segunda posguerra la intervención del Estado en la economía y en el desarrollo social inició un franco despliegue. La atención de los gobiernos desarrollados se centró en la reconstrucción de los estándares de bienestar económico y social gravemente dañados o destruidos por la guerra. En México, se emprendió un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que puso énfasis en el crecimiento económico.

1 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Antecedentes”, en *Desarrollo Social*. En www.diputados.gob.mx/cesop/ Págs. 35

Diversos autores fechan el inicio del desarrollo social y económico del México moderno al término de la Revolución Mexicana. Para la descripción de la evolución del desarrollo social se utilizan las cuatro fases propuestas por Carlos Barba quien emplea como criterio de periodización los avances y transformaciones del régimen de bienestar y de las políticas sociales.

1917-1940. Fase de constitución de la política social posrevolucionaria.

1940-1982. Etapa de articulación entre la política social y el modelo de sustitución de importaciones.

1982-1988. Fase de crisis de articulación entre la política social y la industrialización.

1989 a la fecha. Cambio en el paradigma del bienestar.

Periodo 1917-1940

En este periodo se perfiló la naturaleza de la política social posrevolucionaria, de la que emergió el régimen de bienestar mexicano. La Constitución de 1917 tenía un elevado contenido social, principalmente en los artículos 3, 4 y 123, y consagraba la intervención del Estado en la promoción del desarrollo social, en el artículo 25 constitucional. No obstante, aún en la década de 1930 el gobierno de México mantuvo restringido su papel por la escasez de recursos presupuestarios y porque todavía predominaba el paradigma liberal, que limita la participación del Estado en la economía y privilegia la acción individual.

Durante estos años, se realizaron acciones importantes en el campo de la salud pública, entre las que destacan las campañas sanitarias, de vacunación y de educación higiénica, realizadas por el Departamento de Salubridad, creado en 1917. A partir de 1934, con el primer plan sexenal de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extendieron por todo el país y comenzó la provisión sistemática de servicios de salud. Para cumplir con estas funciones se creó en 1938 la Secretaría de la Asistencia Pública. En 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la fusión de ambas dependencias dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Los problemas de salud pública en México estaban íntimamente relacionados, por un lado, con el analfabetismo y las bajas tasas de escolaridad y, por el otro, con las casi inexistentes redes de agua potable, drenaje y alcantarillado. A partir de 1940, la creciente cobertura de infraestructura social básica, junto con las campañas sanitarias y de alfabetización, contribuyeron a elevar las condiciones de salud de buena parte de la población, sobre todo urbana y semiurbana, lo que se reflejó en la notable disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias.

En materia educativa, en 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública y el Estado asumió la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población. Los programas educativos se volcaron hacia las campañas de alfabetización. Al inicio del gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas se emprendieron acciones para extender la educación pública en el nivel de primaria. En 1921, de un total de 11 millones 749 mil habitantes, 61.5 por ciento era analfabeta y para 1940 esta cifra disminuyó a 58 por ciento, una reducción claramente insuficiente.

La crisis económica mundial de 1929 impulsó el surgimiento del Estado interventor. Para México, nación agrícola que exportaba productos primarios e importaba bienes manufacturados, la crisis fue un golpe decisivo. De 1929 a 1932 el comercio exterior cayó a la mitad. Esto condujo a especialistas y funcionarios públicos a modificar el manejo de la economía, lo cual allanó el camino hacia la industrialización del país. No obstante, fue hasta el periodo de la segunda posguerra cuando la intervención gubernamental adquirió mayor vigor.

Durante la primera mitad del siglo XX el logro de la integración nacional fue uno de los principios que promovieron y justificaron las políticas sociales y económicas como acciones prioritarias, debido a la gran dispersión y aislamiento de los centros de población. Entre las múltiples acciones del Gobierno Federal en esa dirección están la construcción y la ampliación de carreteras y caminos para comunicar a pequeñas poblaciones, ciudades y entidades federativas, para favorecer el tránsito de bienes, servicios y personas. **Periodo 1940-1982**

A partir de 1940, los gobiernos pusieron mayor énfasis en el logro del crecimiento económico a través de la industrialización. Así, aunque continuó la promoción estatal del desarrollo social,

se consideraba que el crecimiento económico se convertiría en sí mismo en un mecanismo para elevar el nivel de vida de la población.

A lo largo de las décadas de 1940 y 1950 la inversión pública en infraestructura y el fomento industrial fue prioritaria. La ampliación de las áreas de riego, la construcción de presas y diques, la electrificación de amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras y de sistemas de comunicaciones, generaron empleos e ingresos. Mientras la estructura productiva se amplió y diversificó, las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación.

El gasto social creció en la medida en que se ampliaron los servicios básicos, las acciones de salud y de educación. La intervención estatal en la economía se financió con los ingresos petroleros, los cuales fueron insuficientes, por lo cual se inauguró el recurso de utilizar el déficit fiscal. Entre 1940 y 1958 la inflación creció como resultado del déficit público que financió la intervención en la economía y las acciones sociales, provocando que los logros de los asalariados se revirtieran. Para combatir la inflación y reducir el déficit, la política económica de los años siguientes se centró en el crecimiento sin inflación, por lo que se conoce a este periodo como de Desarrollo Estabilizador (1958-1970).

La intensa actividad gubernamental a favor del desarrollo económico desplegada de 1950 a 1970 fue alentada por las propuestas de crecimiento económico mediante la industrialización por sustitución de importaciones promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1947. Estas recomendaciones coincidieron con el discurso y los objetivos nacionalistas que caracterizaron a este periodo.

En este periodo, el avance más importante en materia social fue la creación, en 1943, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, posteriormente, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, que sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro. Estas instituciones garantizaron el derecho a la salud y la seguridad social. La seguridad social ya se había instaurado en varios países de América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, entre otros) de manera que México estaba rezagado en la materia. A mediados de la década 1960 el sistema de protección social registró un logro notable al hacer obligatorias las aportaciones empresariales para la vivienda social.

Para Viviane Brachet, el rasgo más significativo de la década de 1940 fue el surgimiento y la consolidación del corporativismo, el cual devino crucial para el desarrollo social ya que buena parte de los beneficios en materia de bienestar y seguridad social se destinaron, desde entonces, a los grupos de trabajadores organizados. De esta forma, Brachet considera que la seguridad social y los avances en materia laboral fueron una forma de controlar al movimiento obrero ante el fin de la Segunda Guerra Mundial, el avance del socialismo y el comienzo de la Guerra Fría.

La agenda internacional tuvo gran influencia en el diseño de políticas sociales, a través de la difusión de las medidas de bienestar europeas como modelo para elevar las condiciones de vida de la población o bien, mediante la activa intervención de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo. Ante el triunfo de la Revolución Cubana, el gobierno de Estados Unidos creó en 1963 la Alianza para el Progreso como agenda del desarrollo social en esta década, estrategia que contó con amplio apoyo de instituciones multilaterales como el Banco Mundial, fundado en 1944 y el Banco Interamericano de Desarrollo creado en 1957.

El fin del desarrollo estabilizador

El agotamiento del modelo de crecimiento se expresó en fuertes desequilibrios económicos y financieros al comenzar la década de 1970. Entre los problemas que ya eran manifiestos desde mediados de la década 1960 puede mencionarse el elevado crecimiento demográfico (3.2 por ciento anual) frente al cual las políticas de empleo, educación, habitación, atención a la salud, asentamientos humanos, cobertura de demanda de alimentos y vestido, eran insuficientes. A partir de 1970, se inició una tendencia descendente en el crecimiento demográfico explicable, en buena parte, por las políticas de control de la natalidad.

Los montos del financiamiento al desarrollo social proporcionados por la Alianza para el Progreso, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Reconstrucción y

Fomento disminuyeron drásticamente, de 89 millones de dólares en el bienio 1962-1964 se pasó a 25.1 millones en 1964-1970. Estos préstamos se emplearon principalmente en la ampliación de redes de agua potable y drenaje y, en menor medida, para la educación.

La crisis económica de 1976 paralizó las acciones sociales reformistas y la austeridad fiscal condujo a un acercamiento más estrecho del Estado con la iniciativa privada, conocido como Alianza para la Producción. De acuerdo con Rolando Cordera, la estrategia de industrialización sustitutiva favoreció el crecimiento económico, pero moldeó un desarrollo social desequilibrado y, aunque hubo una disminución relativa de la pobreza, la desigualdad social se erigió como un rasgo inherente al desarrollo social del país.

El breve auge petrolero de comienzos del decenio 1980 permitió nuevas reformas sociales que casi de inmediato fueron detenidas por el surgimiento de la crisis de 1980-1982, desencadenada por la imposibilidad de pagar la deuda externa. Se inició la reforma del Estado que, entre otras cosas, implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del Estado en las políticas sociales.

Políticas sociales precursoras del combate a la pobreza

En 1973 se instituyó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural Integral (Pider), cuya finalidad fue integrar todos aquellos programas destinados al medio rural, ejecutados por los tres niveles de gobierno. Se pretendía que los programas de desarrollo rural fuesen autofinanciables. Parte de los recursos del Pider provinieron de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En 1976 se crearon dos programas emblemáticos de ese momento, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano. El primero es un antecedente notable de las políticas de combate a la pobreza, que por medio de la Coordinación General del Programa realizó un amplio diagnóstico sobre la situación de los grupos y áreas marginadas del país. Sus resultados mostraron una radiografía de la marginación que hizo posible programar acciones específicas en los campos de la salud, abasto alimentario, mejoras en viviendas rurales, ampliación de las redes de agua potable, electrificación, construcción de caminos, así como actividades de apoyo a la organización campesina. Aunque el programa sólo tuvo vigencia de 1976 a 1982, el enfoque de atención a grupos marginados, sobre todo en el medio rural, fue un reconocimiento implícito de que las políticas universales y los subsidios generalizados al consumo aplicados hasta el momento no llegaban a esos segmentos de la población, como revelaron los estudios realizados.

El Sistema Alimentario Mexicano buscaba combatir la pérdida de autosuficiencia alimentaria en productos básicos agropecuarios y coadyuvar a disminuir la pobreza extrema. Estos dos programas fueron cancelados al comenzar la crisis económica y financiera de comienzos de la década de 1980 que dio lugar al proceso de ajuste estructural. Estas circunstancias condujeron a un cambio profundo en las políticas sociales.

Periodo 1982-1988

A partir de la década de 1980, México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Este proceso trajo consigo profundos cambios en el diseño y ejecución de las políticas sociales, como la sustitución del universalismo —que privilegió a estratos medios y altos urbanos— por políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos.

Con el proceso de ajuste iniciado en 1982-1983 el gasto público en general y el social en particular, tuvieron recortes sustantivos. La política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. La falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos amplió las desigualdades sociales y la pobreza aumentó.

Llama la atención la ausencia de políticas sociales compensatorias que amortiguaran los efectos de la crisis y el ajuste estructural, con excepción de los Programas Regionales de Empleo, cuyos efectos fueron muy limitados.

Periodo 1989-2009

A partir de 1988 inició una nueva etapa de la política social mediante un paquete alternativo de bienestar social que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Las políticas sociales de la década de 1990 significaron una suavización de las políticas de mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados.

El primero de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) iniciado en 1988. De acuerdo con Rolando Cordera el desafío era grande ya que a los rezagos acumulados se sumó la demanda de nuevos servicios, como la construcción de más escuelas, la ampliación y la rehabilitación de la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado), el rezago habitacional y la demanda de servicios de salud tanto de los beneficiarios de sistemas institucionales como de los que estaban fuera de los mismos.

Las acciones del Programa Nacional de Solidaridad tuvieron como eje de articulación el fomento de las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema, para lo cual los recursos fiscales federales se proporcionaron a las comunidades, situación propicia para el manejo clientelar del Programa, lo que provocó fuertes críticas. El Programa estaba dirigido a los indígenas, los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados más afectados por las políticas de ajuste. Las acciones se realizaron en los ámbitos de alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, la

educación e infraestructura agropecuaria. Según Mario Coria, el impulso a las redes sociales de cada comunidad y la recuperación de políticas y programas específicos de atención a los más pobres fueron las principales aportaciones de Pronasol. El cambio de enfoque que implicó el diseño y ejecución de Pronasol introdujo cambios en los programas asistenciales anteriores que no dejaban espacio para la participación de las personas.

Desde finales de la década de 1980, en la medida en que la reforma económica y el cambio estructural avanzaron, el gasto social registró una paulatina recuperación. Así, en 1988 el gasto social representó 31.9 por ciento del gasto programable y en 1993 ascendió a 51.1 por ciento. Los renglones de gasto social que tuvieron mayores incrementos fueron educación y salud.

En 1997 inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) con un enfoque de política social integral, que proporciona servicios de salud, alimentación y educación para desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema, incorporando un enfoque de género que pretendía favorecer la asistencia y la permanencia de las niñas en la escuela y el papel de la mujer en casa, al administrar las transferencias monetarias que el programa proporciona. A partir del 2001 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) se denomina Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Progresá inició sus actividades atendiendo a familias en pobreza extrema en el medio rural y, a partir del 2001, Oportunidades ha extendido su cobertura a zonas urbanas.

Oportunidades, que es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la formación de capital humano, es considerado un programa social exitoso y emblemático: su diseño, operación y buenos resultados en la reducción de la pobreza extrema ha favorecido a que se tome como modelo en otros países de América Latina.

El programa Oportunidades forma parte de la estrategia Contigo, que es una estrategia integral de desarrollo social enfocado a la disminución de la pobreza. Contigo se concibe como una nueva forma de abordar el desarrollo social, superando las deficiencias de los programas anteriores, que tendían a duplicar esfuerzos y, por otro lado, a dejar áreas prioritarias sin atención. De acuerdo con Miguel Székely “la idea central en la nueva estrategia es que en México la pobreza y, en general, los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población.” Contigo está basado en cinco vertientes: capacidades, oportunidades, seguridad, patrimonio y equidad.

Las reformas económicas han dado resultados mixtos. Las reformas han sido exitosas al conseguir los equilibrios fiscales y controlar la inflación. No obstante, el ritmo de crecimiento económico y la evolución del mercado laboral no han sido favorables para la reducción de la pobreza en México.

La CEPAL destaca que dos características generales en los países de América Latina son la terciarización y la informalización. Durante la década de 1990, el pobre desempeño económico se ha combinado con una profunda transformación de la estructura ocupacional. El empleo ha seguido descendiendo en los sectores primario y secundario, y ha aumentado en el comercio y en los servicios. Esto ha traído consigo una creciente informalización de la fuerza de trabajo. Se estima que en México existían 8.6 millones de personas ocupadas en el sector informal en 1995, lo que equivale a 25.7 por ciento del total de personas ocupadas. Para 2003 la ocupación en la informalidad aumentó a 10.8 millones de personas, cifra que representa 26.7 por ciento de la ocupación total del país; este año la producción del sector informal representó 10 por ciento del PIB. No está por demás recordar que este amplio segmento de la población no tiene acceso a la seguridad social, ni a servicios de salud institucionales. A partir del 2003 se le brinda el Seguro Popular.



Se considera que la política económica no ha sido benéfica para el mejoramiento de las condiciones de bienestar en los últimos 25 años, ya que no hay congruencia entre los objetivos de la política social y la política económica. De hecho, la política social ha funcionado como paliativa de los resultados negativos del bajo crecimiento económico y de los procesos de ajuste estructural.

Las políticas y programas sociales para la superación de la pobreza fueron perfeccionándose tomando la experiencia de Pronasol y, sobre todo, las recomendaciones del Banco Mundial. El enfoque de programas selectivos y focalizados lleva implícita la concepción de que la reducción de la pobreza solo podrá lograrse con la participación de los beneficiarios (la corresponsabilidad). Para poner fin al sesgo asistencialista, los programas dan prioridad al desarrollo de las capacidades de las personas para que, una vez que cese la intervención de política pública, tengan los elementos para enfrentarse al mercado laboral y a la vida social.

Con el objetivo de evaluar la política social para relacionarla con otras políticas como la económica, en el 2004 se creó por mandato de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL). Con este esfuerzo se busca medir y evaluar los programas y la política de desarrollo social a fin de mejorar sus resultados, congruencia y redición de cuentas.

Evolución de los principales indicadores del desarrollo social

Los indicadores que se abordan en los siguientes apartados son promedios y/o tasas nacionales que no dan cuenta de las asimetrías regionales, entre entidades federativas y de los grupos étnicos.

Aspectos demográficos

El incremento demográfico registró tasas superiores a 3 por ciento en promedio anual, entre 1950 y 1970. El crecimiento económico fue insuficiente para absorber el aumento de la población y para atender la demanda de bienes y servicios. El crecimiento de la población inició su descenso en gran parte por la aplicación de medidas de planificación familiar al amparo de la Ley General de Población aprobada en 1974. Actualmente, casi el 70% de la población vive en zonas urbanas.

Salud

Mortalidad general e infantil

Como se adelantó al inicio de este documento, para ilustrar el desarrollo social en el campo de la salud se revisa muy brevemente la evolución de las tasas de las principales causas de mortalidad infantil (menores de un año), las de mortalidad general y la evolución de la esperanza de vida al nacer. Estos indicadores reflejan el conjunto de condiciones convergentes de crecimiento económico, acceso a servicios de salud, niveles de empleo e ingresos de la población en general.

La tasa de mortalidad general por cada mil habitantes ha descendido sistemáticamente desde 1930: en el periodo 1930-1934 fallecían 25.6 personas por cada mil habitantes y en 1975 se redujo a 7.2 por cada mil personas. Durante 30 años (1930-1960) las enfermedades gastrointestinales fueron la primera causa de muerte y de 1960 a 1975 la influenza y la neumonía ocuparon el primer lugar. Durante más de 60 años estos dos grupos de enfermedades fueron las dos principales causas de la mortalidad general del país. Estos padecimientos están asociados a condiciones de vida insalubres y a la desnutrición, es decir, a la pobreza. En 1929-1931 fallecían 586.8 personas por cada 100 mil habitantes por diarreas y enteritis y 476 por influenza y neumonías. En 1955-1957 ambas tasas se redujeron en 40 por ciento: 227.5 por cada 100 mil casos de enfermedades gastrointestinales y 202 por neumonía e influenza.

Enfermedades como el paludismo, el sarampión y la tuberculosis, ocasionaron la muerte de numerosas personas. Este tipo de padecimientos se fue erradicando gracias a las campañas sanitarias y de vacunación permanentes que se desplegaron desde la década 1930 hasta la de 1960. En 1929-1931 el paludismo registró una tasa de 198 fallecimientos por 100 mil habitantes y fue la tercera causa de mortalidad; la tosferina la cuarta (116.6 por 100 mil habitantes) y la viruela la quinta, 104.6 fallecimientos por 100 mil personas.

Un indicador de salud aún más revelador de las condiciones prevalecientes es la mortalidad en menores de un año, ya que su salud es altamente sensible a las condiciones de nutrición heredadas de la madre, a la alimentación, las condiciones de higiene, el abrigo brindado por la ropa y una vivienda adecuadas, y el acceso al seguimiento clínico de su talla y peso.

Se estima que para el año 2010 la tasa pasará de 16.8% (datos del 2005) a 14.2%, si es que la inversión en salud continua dándose y los programas gubernamentales, como el seguro popular continúan vigentes.

En 1929-1931 fallecieron 145.6 menores de un año por cada 1000 habitantes, tasa que descendió constantemente hasta llegar a 48.9 niños por cada mil menores de un año en 1976. La tasa de muertes por diarrea y enteritis en el período de 1929-1931 fue de 3 mil 921 por 100 mil habitantes; esta tasa se mantuvo elevada hasta la segunda mitad de la década 1950 ya que fue de mil 624 por 100 mil habitantes en 1955-1957. Entre las principales causas de muerte estaban también la tosferina, el paludismo, las malformaciones congénitas, tétanos y sarampión. La viruela que estuvo entre las principales causas de muerte en 1929-1931 ya no apareció entre las diez primeras en 1955-1957. Los resultados de las causas de mortalidad infantil están aún por definirse, para 1986, el 24.1% de las causas estaban mal definidas, mientras que la Influenza infantil y la Neumonía siguen representando el 45%

Esperanza de vida al nacer

La esperanza de vida al nacer está determinada por condiciones sociales, económicas y de avances médicos. Por ende, suele ser indicativa del grado de desarrollo social en una sociedad en un momento determinado. En casi 20 años, la esperanza de vida del mexicano se ha visto incrementada en más de un 6%, pasando de 70.6 años (1990) a 75.3 (2009).

Educación

Analfabetismo

Poco después de terminada la Revolución Mexicana el Estado mexicano desplegó una constante actividad alfabetizadora, terreno en el cual el progreso fue constante, ya que en 1930 el 39 por ciento de la población sabía leer y escribir, aumentando a 57 por ciento en 1957 y a 79 por ciento en 1970. En el 2000 el 9.5 por ciento de la población mayor de 15 años era analfabeto. Para el 2005, este porcentaje sólo representaba el 8.3% de la población de más de 15 años. La extensión de las campañas de alfabetización en las décadas de 1930 y 1940 en el territorio nacional, considerando las condiciones limitadas de los medios de comunicación y las vías de comunicación dan una idea del esfuerzo realizado por el Estado. A partir de esas décadas la reducción del analfabetismo fue notable.

Matrícula en educación primaria

La construcción de escuelas de educación primaria ha tenido un aumento sostenido desde el comienzo de la administración del Gral. Lázaro Cárdenas. Al concluir ésta existían 21 mil 874 planteles; en 1958 había 30 mil 477 escuelas y para 1984 ascendían a 78 mil 245.

La matrícula fue igualmente en ascenso. En 1934, 1 millón 960 mil 755 alumnos concluyeron la primaria, en 1958 fueron 4 millones 523 mil 488 y, en 1984, 15 millones 376 mil 153.

El porcentaje de población de 15 años o más que no concluyó sus estudios primarios ha disminuido, de 59 por ciento en 1970, a 28.5 por ciento en 2000. No obstante, aún se mantienen importantes rezagos en este indicador, sobre todo visto en términos regionales. Entre el 40 y 50 por ciento de los habitantes de Chiapas y Oaxaca no concluyeron su educación primaria. En contraste, en el Distrito Federal y Nuevo León estos porcentajes son de 12.2 y 16.5 por ciento, respectivamente. Los datos del 2005 incluyen estimaciones de toda la educación básica obligatoria (Preescolar, primaria y secundaria) Así, los avances en la cobertura educativa del nivel de educación básica en el país son innegable, pero su calidad pone en entredicho tales progresos. Los últimos estudios de la OCDE colocan a México con un rezago importante en materia de calidad de la educación.

Pobreza y marginación

Según las estimaciones de pobreza de James Wilkie, en 1921 el 53 por ciento de la población era pobre, 46 por ciento en 1940 y 33 por ciento en 1960. Este descenso fue resultado de la interacción entre las acciones estatales en materia social, la promoción del crecimiento económico, la generación de empleos e ingresos y la migración del campo a la ciudad.

El porcentaje de población ocupada con pobreza alimentaria es un indicador utilizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), es innegable su aportación para conocer el índice de marginación y rezago social en el país. Este indicador es de utilidad ya que expresa los rezagos en materia de generación de ingresos, pese a los logros en otros indicadores sociales de educación y salud.

La evolución de la población con pobreza alimentaria guarda estrecha relación con el nivel de crecimiento económico y con las características de los mercados de trabajo. En 1970, el 54.6 por ciento de la población ocupada tenía ingresos menores o iguales a dos salarios mínimos, en el 2000, este porcentaje era de 51%. Para el 2008, la pobreza alimentaria representaba el 18.2 % de la población mexicana. Es decir, casi 20 millones de mexicanos no cuentan con el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación.

La Secretaría de Desarrollo Social explica la reducción de la pobreza debido a varios factores; i) los estratos más pobres registraron un ligero incremento en virtud de una diversificación de las fuentes de ingresos en el medio rural, ii) los efectos positivos que generan las transferencias monetarias y en especie que proporcionan los programas sociales focalizados, como Oportunidades, iii) el aumento del poder de compra de los salarios por la menor inflación; iv) el aumento de

remesas provenientes del exterior y, v) la reducción de precios de algunos artículos de consumo derivada de la estabilidad económica. Sin embargo, el último dato de pobreza registrado en 2008, se explica gracias a la crisis mundial, aunque esta no concuerde del todo con las fechas cuando se levantó la encuesta.

Marginación

El índice de marginación, al igual que las variables que lo componen, se ha reducido progresivamente. Los menores rezagos son los relativos al analfabetismo, la ampliación de drenaje, agua entubada y electricidad. Las carencias más representativas son el porcentaje de pobres de patrimonio en el país que llega a ser hasta de un 47.4%.

Artículos constitucionales que garantizan los derechos sociales de los mexicanos:

El artículo 3° garantiza el derecho a la educación.

El artículo 4° establece el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, las familias tienen derecho a una vivienda digna y decorosa. Consagra los derechos de los niños para que satisfagan “sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.”



El Artículo 123 consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil y, así como diversos principios jurídicos que guardan relación con el empleo y el bienestar de los trabajadores, por ejemplo, duración de las jornadas laborales, el pago de salarios mínimos que garanticen una vida decente al trabajador y su familia, el derecho de a la seguridad social y a diversas prestaciones.

El Artículo 25 Constitucional establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

Evolución de las Políticas de Desarrollo Social en México: Éxitos y Fracasos

Gerardo Franco Parrillat y Fabiola Canela Gamboa¹

Introducción

Revolución mexicana a Progresas

La política de desarrollo social en México ha ido evolucionando desde las demandas sociales emanadas de la Revolución de 1910.

Diversos factores han provocado esta evolución, entre ellos las demandas sociales, las crisis, los modelos económicos y las nuevas teorías del desarrollo.

El primer avance significativo se presentó con la Ley Agraria de 1915 y el consecuente reparto de la tierra, lo cual generó las figuras de pequeños propietarios y titulares de derechos agrarios. Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1917, se incorporan los derechos y las garantías individuales y el Estado asumió la responsabilidad de ser promotor del desarrollo nacional.

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la república, el reparto de tierras tomó un nuevo impulso y se elaboró el primer Plan Sexenal. No obstante, con la Segunda Guerra Mundial y el modelo de sustitución de importaciones implementado a partir de 1940, las prioridades se modificaron hacia el crecimiento económico y la ampliación de las coberturas de educación y salud, en particular en el sector urbano. Por otra parte, la política de desarrollo rural se vio mermada al focalizar sus acciones en zonas de agricultura comercial excluyendo del desarrollo a miles de campesinos -pequeños productores y de autoconsumo-.



1 Revista Opera. No. 18, 3 de mayo del 2016. Universidad Externado de Colombia. Págs. 159-181. En: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.09>

Con la crisis de 1982, el país no pudo hacer frente a compromisos adquiridos, como la deuda externa, y el insuficiente presupuesto impidió enfrentar la demanda creciente de bienes y servicios públicos; con ello aumentaron los niveles de pobreza.

Los años noventa iniciaron con la implementación de las medidas y los postulados del Consenso de Washington. Un nuevo enfoque en la política social estaba emergiendo: la Ley Agraria de 1992 propiciaba la libre circulación de la tierra, se combinaron políticas sociales focalizadas con políticas asistencialistas y se crearon el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en 1988 y 1992, respectivamente. La operación del PRONASOL fue inicialmente responsabilidad de la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, y pasó a SEDESOL cuando esta institución nació.

Nuevamente, un escenario de crisis y cambios políticos obligó a la modificación de la política de desarrollo social: la crisis económica de 1995, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, llevó al Gobierno de Ernesto Zedillo a reconocer en 1997 que todos los esfuerzos hechos habían sido insuficientes para combatir las causas estructurales de la pobreza, y a enfocar la política pública en dos vertientes: por un lado, la ejecución de acciones amplias dirigidas a la población en general en materia de seguridad y asistencia social, buscando con ello asegurar el disfrute de los derechos sociales, y, por el otro, acciones focalizadas dirigidas a la población en pobreza extrema. Una visión retrospectiva más amplia puede verse en Grupo de Diálogo Rural (2012).

Estimaciones posteriores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dieron cuenta de que en 1996, el 53,5 % de la población rural se encontraba por debajo de la línea de pobreza alimentaria; 62,6 % no contaba con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares solo a estos fines, y 80,7 % no disponía de ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria, ni para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

Dada esta situación, y con el propósito de aumentar las capacidades de la población, en 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), donde se conjugaron subsidios alimentarios y acciones de salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en las mujeres y los niños en condiciones de pobreza extrema en el ámbito rural. Con una cobertura inicial de 300 mil familias, el programa se expandió hasta alcanzar 2,4 millones de las familias.

Este programa de transferencias condicionadas (PTC) forma parte de la entonces denominada “nueva generación” de programas de lucha contra la pobreza enfocados a promover la acumulación de capital humano en los hijos de las familias en situación de pobreza, para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza, considerando que una persona más sana, mejor alimentada y con mayor educación podría acceder a mejores opciones dentro del mercado de trabajo. Además, desde su diseño, se incluyó una rigurosa evaluación de impacto que mostró efectos positivos en el aumento en la matrícula de educación primaria y secundaria, la disminución del trabajo infantil, el control nutricional y la vacunación, el crecimiento infantil, un mayor consumo alimentario promedio del hogar (principalmente de frutas, verduras y productos animales), así como un aumento en la ingesta calórica, según Rawlings y Rubio (2003). Se piensa que estos resultados, y la comprensión de que los efectos en capital humano requerían la implementación de mediano plazo del programa, fueron fundamentales para las etapas posteriores de Progresá, en un escenario de alternancia política que podría haber concluido con el programa.

Estrategia contigo es posible: una política de lucha contra la pobreza

Con la alternancia de los gobiernos se modificaron también las políticas públicas. El presidente Vicente Fox (2000-2006) impulsó la denominada Estrategia Contigo es Posible, la cual fue una política de desarrollo social que buscaba romper el círculo vicioso del empobrecimiento. El enfoque se planteaba como un cambio conceptual de la pobreza entendida únicamente como consecuencia de los bajos ingresos de la población, a otro en el que se ponía énfasis en la ampliación de capacidades, la promoción de la protección social, la generación de oportunidades de ingreso y la formación de patrimonio.

Con esta política, por primera vez se integró en una sola estrategia nacional la acción de

quince dependencias de la administración pública federal. Inicialmente consideró la integración de 223 programas federales existentes, los cuales se agruparon en torno a las cuatro vertientes:

Ampliación de capacidades, que incluía educación, salud y nutrición, y capacitación: 123 programas.

Protección social, que incluía previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos: nueve programas.

Generación de oportunidades de ingreso, que incluía desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo: 38 programas.

Formación de patrimonio, que incluía ahorro, vivienda y derechos de propiedad: 53 programas

Esta estrategia buscaba atender las causas estructurales de la pobreza en todo el ciclo de vida de los individuos y las familias, con acciones encaminadas a la atención prenatal, la infancia, la adolescencia, la edad adulta y los adultos mayores. Durante el sexenio, fue necesario hacer cambios en la estructura programática, eliminar programas que no estaban alineados a la nueva estrategia y modificar o crear otros programas. A continuación, se presentan algunos de los programas emblemáticos de la Estrategia Contigo, con un enfoque de desarrollo social.

Oportunidades. A partir de 2002 Progresá se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en adelante Oportunidades) y se erigió como un programa emblemático de la Estrategia Contigo para la ampliación de capacidades. En este contexto, se mantuvieron los esquemas operativos empleados y las principales características de Progresá; se amplió el número de beneficiarios incluyendo familias de localidades urbanas, y se integraron nuevas acciones, con el fin de ampliar el bienestar de las familias en condición de pobreza. A mediados de 2002, el programa atendía a poco más de cuatro millones de hogares. Ese mismo año se extendió a los 32 estados del país, y el apoyo educativo creció: las becas a educación básica se ampliaron hasta educación media superior.

Seguro Popular. La protección social impulsada desde la Estrategia Contigo es Posible consistió en un conjunto separado de beneficios para los trabajadores del sector informal, siendo el Seguro Popular el que mayor cobertura logró. Con la reforma de 2002 a la Ley General de Salud se reconoció la protección social en salud, y en mayo de 2003 se creó la Comisión Nacional de Protección Social en Salud de la Secretaría de Salud (SSA). Esta Comisión es la responsable de financiar la provisión de los servicios de salud a la población beneficiaria del sistema de protección social en salud. El Seguro Popular forma parte del sistema y tiene como población objetivo a las personas no afiliadas a servicios de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para evitar que realicen gastos catastróficos por atender problemas de salud.

Estrategia Microrregiones. El 14 de febrero de 2001 se puso en marcha la Estrategia de Microrregiones como un mecanismo de atención a las disparidades regionales, para vincular la producción, la distribución y el consumo, y promover un desarrollo regional productivo sostenido. En la estrategia participaban 68 programas federales de 12 dependencias para atender a los mil 338 municipios de alta y muy alta marginación, con prioridad en dos mil 966 localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) que, por su potencial en infraestructura y ubicación, eran considerados con capacidad de ofrecer servicios básicos a localidades pequeñas y dispersas. En estos CEC, se buscaba asegurar los servicios de electricidad, salud, telefonía, caminos, saneamiento, educación, agua potable, abasto de productos básicos y piso firme, así como Centros Comunitarios de Aprendizaje y, principalmente, la existencia de circuitos de actividad productiva.

En cuanto a la formación de patrimonio, la Estrategia Contigo no hizo grandes cambios. Los dos principales programas de vivienda se ejecutaron desde el fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981 como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos. El Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva presentó algunas adecuaciones menores respecto del diseño inicial de 1998. Por otra parte, en 2004 se creó un nuevo Programa de Vivienda Rural, en el marco de los compromisos del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), firmado en abril de 2003 por el Gobierno Federal y organizaciones campesinas integradas en el

movimiento “El campo no aguanta más”. Ese movimiento argumentaba que la mayor desgravación de productos agrícolas pactada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de 2003 traería graves repercusiones al sector agrícola, y desde finales de 2002 realizó manifestaciones y ejerció diversas formas de presión hasta lograr una negociación con el Gobierno Federal que derivó en el ANC.

Sin embargo, a pesar de que Contigo era una estrategia integral de desarrollo social, pocas posibilidades tenía para lograr una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector, porque las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social no establecían criterios específicos para atender de forma integral a las familias de Oportunidades con los otros programas de la estrategia.

Un ejemplo particular se presentó en el Programa de Oportunidades Productivas, creado en 2002 y que en su nombre parecía establecer una vinculación con los beneficiarios de Oportunidades. En realidad, este programa no establecía lazo alguno con el PTC, pues sus reglas de operación señalaban como población objetivo “Hombres, mujeres, unidades familiares y grupos sociales en pobreza extrema que deseen obtener apoyos a la palabra, diversificar su actividad económica, obtener un crédito social para consolidar proyectos en operación, desarrollar proyectos productivos y obtener capacitación y asistencia técnica en procesos productivos y organizacionales”. Incluso un año más tarde, su nombre se modificó a Opciones Productivas, dejando de lado cualquier relación con el PTC.

Otro ejemplo es la escasa o nula vinculación entre el PTC y el Seguro Popular. Si bien es cierto que a finales de 2005 un total de tres millones 555 mil 977 familias estaban afiliadas al Seguro Popular y que alrededor de 39,8 % pertenecía al programa Oportunidades (Comisión Nacional de Protección Social en Salud, 2005), esta cobertura era más bien casual y no planificada con la intención de contar con políticas integrales, pues las decisiones de la cobertura recaían en las entidades federativas, que son las responsables a nivel local de la afiliación de beneficiarios, administración de los recursos, supervisión de los prestadores de servicios y pago de los mismos. Así, en los primeros años, las entidades no establecieron obligaciones o prioridades respecto de los beneficiarios del PTC. En 2014, el Seguro Popular atendió a 57 millones 300 mil beneficiarios.

Estrategia vivir mejor: una política de desarrollo humano sustentable

Durante la administración del presidente Calderón se impulsó la estrategia Vivir Mejor, cuyo objetivo era concentrar las acciones hacia el desarrollo humano sustentable. En la estrategia, este concepto era entendido como la ampliación de las capacidades que permiten a las personas acceder a una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. Vivir Mejor se basaba en la atención coordinada de las acciones del Gobierno, evitando la dispersión y la subutilización de los recursos públicos. Señalaba también las necesidades de complementariedad entre los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) para alcanzar los objetivos planteados.

Esta estrategia reconocía que no solo hay que corregir la brecha entre pobres y ricos, sino también entre la armonía de la naturaleza y el hombre. Valoraba además la organización comunitaria como una instancia fundamental para el reforzamiento de la cohesión social. La estrategia consideraba tres líneas de acción para el desarrollo humano sustentable:

Impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a educación, salud y vivienda digna.

Proporcionar una red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo en las familias más vulnerables, ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo.

Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica, mediante el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable.

Como instrumentos de estas líneas de acción, se conservaron varios de los programas emblemáticos creados en el sexenio anterior, como el Seguro Popular y el programa Oportunidades. En este último se realizaron algunas modificaciones para fortalecer la red de protección social de las familias del programa, en respuesta al alza sostenida en los precios internacionales de los alimentos en 2007-2008. Se creó entonces el componente de apoyo alimentario Vivir Mejor, consistente en un auxilio económico transitorio para compensar la disminución del poder adquisitivo de

las familias de Oportunidades, las cuales realizaban cerca del 50 % de su gasto total en alimentos. No obstante que en su diseño se establecía como un apoyo transitorio, posteriormente el mismo se incorporó a la transferencia condicionada habitual para alimentación.

Se intentó también otro esquema de protección social a partir de 2006, al incluir en Oportunidades el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP), un subsidio destinado al ahorro para el retiro entre la población que no disponía de empleo formal, y cuya finalidad era complementar el ahorro individual para que los adultos mayores de las familias beneficiarias de Oportunidades pudieran contar con recursos en cuanto llegaran a los 70 años de edad para adquirir una renta vitalicia que contribuyera a mejorar su nivel de vida. El MAROP fue abrogado en 2008 dado que, con miras a obtener un ingreso futuro, ocurría una reducción del ingreso presente disponible para los beneficiarios del mecanismo, lo cual tenía un efecto negativo en el bienestar familiar. Ante estas limitantes, se optó por avanzar hacia un sistema de pensión universal no contributiva.

Programa 70 y Más. Uno de los cambios más importantes para consolidar una red de protección social se introdujo con la ampliación de la pensión no contributiva para adultos mayores. Entre 2001 y 2006, las confrontaciones entre el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal y el presidente de la república eran recurrentes y ello repercutió en decisiones de política pública. En 2001, el Gobierno del Distrito Federal inició el programa de Apoyo Alimentario a Adultos Mayores, y en 2003 se aprobó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal. En respuesta, el Gobierno Federal implementó ese mismo año el programa de Atención a Adultos Mayores enfocado a las personas con edades a partir de 60 años, de localidades rurales con menos de dos mil 500 habitantes, de alta y muy alta marginación.

En 2007 se aumentó a 70 años y más la edad de elegibilidad de este último programa y se eliminó la condicionante de vivir en localidades de alta y muy alta marginación. En 2008 se amplió la cobertura a localidades de hasta 20 mil habitantes, en 2009 se estableció el límite en 30 mil habitantes, y a partir de 2012 involucró a las localidades de más de 30 mil habitantes, lo cual orientó una aplicación universal de sus beneficios. Este programa otorga transferencias monetarias para mejorar el ingreso de los adultos mayores con 70 años o más que carecen de una pensión contributiva y no están afiliados a una institución de seguridad social.

En 2010, la evaluación de impacto del programa señaló que la transferencia bimestral de mil pesos (que representa 50 % del ingreso del hogar de los beneficiarios) impulsó la reducción en 18 % de la proporción de adultos mayores que trabajaban por pago. Esto se tradujo en una mayor dedicación a actividades familiares, sin que esto mermara los ahorros del hogar, y en una reducción del tiempo destinado a movilizarse hacia el trabajo. A pesar de que el programa disminuye el ingreso laboral, la transferencia monetaria permite que se incremente el consumo en 24 %. Asimismo, los evaluadores recomendaron que el programa se extendiera a otras comunidades rurales. Sin embargo, la extrapolación de estos resultados a comunidades más grandes no era aconsejable debido a las diferencias poblacionales.

Actualmente, el programa se focaliza en adultos mayores de 65 años y se denomina Pensión para Adultos Mayores. Al quinto bimestre de 2015, el programa atendió a cinco millones 724 mil 854 adultos mayores.

Programa de Guarderías y Estancias Infantiles. Este programa fue emblemático para la red de protección social de la estrategia Vivir Mejor. Se creó con el objetivo de facilitar la inserción de las madres y los padres trabajadores en el mercado laboral y mejorar sus ingresos, garantizando que sus hijos menores de seis años fueran atendidos en condiciones dignas y seguras, y superar la disyuntiva entre la búsqueda de empleo, el cuidado de los hijos y los gastos en guarderías o cuidadores particulares durante la búsqueda de empleo o las jornadas laborales. Además, sin importar si la incorporación al empleo se da en el mercado laboral formal o informal, existe una insuficiente oferta para cubrir la demanda por este servicio. Por ello, el programa otorga subsidios a los servicios particulares de cuidado y atención infantil, así como apoyos para incrementar la oferta de estos servicios.

El programa fue objeto de una evaluación de impacto que dio como resultado que las titulares de las estancias registraran un aumento de 21 % en empleo, un incremento de poco más de siete horas de trabajo a la semana y un aumento de 16 % en la permanencia laboral a corto plazo.

Estrategia 100x100. Para facilitar los puentes entre la política social y la política económica,

particularmente en los territorios más desfavorecidos, se creó en 2007 la Estrategia 100x100, que buscaba transformar las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) para impulsar su desarrollo integral, social y económico, por medio del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. Esta estrategia ratificó la importancia de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y los organismos públicos y privados en los 125 municipios participantes. Su operación estuvo a cargo de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, con la intención de evitar los problemas de coordinación ocurridos en la Estrategia Microrregiones de la anterior administración.

Durante 2007-2011 se realizaron inversiones convergentes por 39 mil 544 millones de pesos en los 125 municipios de la estrategia. Sin embargo, 87 % de los recursos provinieron del Gobierno federal y solo el 13 % de los estados y municipios (CONEVAL, 2013b).

La evaluación realizada por el CONEVAL concluyó que el conjunto de las inversiones obtuvo efectos sobre la población sin derecho a servicios de salud y porcentaje de viviendas con piso de tierra. Sin embargo, la evaluación plantea que las acciones de los programas federales coordinadas por la estrategia no se concentraron solo en los 125 municipios destinatarios, es decir, no se cumple la oportuna priorización en la atención ofrecida.

Los resultados obtenidos en esta evaluación y en la correspondiente a la Estrategia Microrregiones sugieren que para lograr un mayor impacto en las políticas con enfoque regional se requiere que el diseño asegure la priorización, la coordinación institucional y el acoplamiento entre los distintos niveles del Gobierno.

Otro elemento de valoración importante de los avances en la política social en la administración del presidente Calderón se presentó con la medición multidimensional de la pobreza. Esta metodología, establecida por el CONEVAL con base en la Ley General de Desarrollo Social, y cuya primera medición se realizó para 2008, dio cuenta de los avances en la cobertura de los derechos sociales establecidos en la ley: acceso a la alimentación, salud, educación, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, seguridad social e ingresos.

En general, los resultados fueron alentadores para cinco de los seis indicadores de carencia que disminuyeron entre 2008 y 2012, a excepción del acceso a la alimentación. A pesar de la expansión del Seguro Popular, la Pensión para Adultos Mayores y la creación de nuevos elementos de seguridad social, este indicador se encuentra ampliamente ligado a los beneficios que otorga el empleo en el mercado laboral formal, por lo que los instrumentos de protección social desarrollados no han sido suficientes.

Además de los elevados niveles del indicador de seguridad social y el incremento en la carencia de seguridad alimentaria, el aumento en los niveles de pobreza se debe al crecimiento de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar. La implementación de puentes entre la política social y la política económica, que representaba una línea de acción de la Estrategia Vivir Mejor, no fue suficiente para evitar el incremento de la población en condiciones de pobreza.

Cruzada nacional contra el hambre: una estrategia de inclusión y bienestar social

El presidente Enrique Peña Nieto, que se posesionó el 1 de diciembre de 2012, se comprometió a encabezar una transformación de México basada en trece decisiones presidenciales, una de ellas fue la encomienda a la Secretaría de Desarrollo Social de coordinar la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).

A principios de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SONHAMBRE), el cual señala:

La Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo Segundo del presente Decreto.

La población objetivo de la Cruzada contra el Hambre, de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL y con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, ascendía a 7,4

millones de personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y simultáneamente presentan carencia por acceso a la alimentación.



A diferencia de las estrategias anteriores, el marco conceptual que genera la Cruzada está relacionado con los derechos sociales marcados en la Ley General de Desarrollo Social. Esto implica la priorización del grupo meta representado por la población en pobreza extrema, es decir, mexicanos y mexicanas con tres o más derechos sociales no cubiertos, uno de los cuales es el derecho a la alimentación, e ingresos inferiores a la línea de bienestar.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, los objetivos de la Cruzada planteados en el decreto por el que se establece sin hambre consideran únicamente el derecho a la alimentación y la mejora en los ingresos de esta población:

Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.

Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.

Aumentar la producción y el ingreso de los pequeños productores agrícolas.

Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios.

Promover la participación comunitaria.

Para lograr sus objetivos, la Cruzada se implementaría en dos etapas; la primera, enfocada en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de personas en situación de pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación; la segunda plantea su extensión a todo el país.

Dado que su implementación implica un proceso participativo entre el Gobierno Federal, estados, municipios y sectores público, social y privado, así como de organismos e instituciones internacionales, se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por 19 secretarías y 90 programas; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con el fin de coordinar, articular y complementar las acciones, los programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Adicionalmente, se creó el Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre, instancia en la que convergen los sectores público, privado y social.

En 2014, se logró identificar a 5,5 millones de personas en pobreza extrema con carencias de alimentación en el territorio nacional, de las cuales 4,2 millones están siendo atendidas al menos por un programa social de la Cruzada (Secretaría de Desarrollo Social, 2015b). El CONEVAL, en su Informe de resultados intermedios, específicamente en el estudio exploratorio del impacto, observa una reducción significativa de dos puntos porcentuales en la pobreza extrema. Sin embargo, no registra efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación. Por otro lado, las particularidades de la Cruzada como estrategia de coordinación y participación y las fórmulas para identificar a la población beneficiaria plantean retos para la implementación de una metodología para medir su impacto.

Como se mencionó, la Cruzada es una articulación de coordinación y participación de diversas Secretarías de Estado que suman esfuerzos por medio de sus programas para el logro de los objetivos planteados. Específicamente, hay tres programas emblemáticos de esta estrategia -dos de los cuales surgieron en esta administración- que están focalizados a contribuir a la política social orientada a reducir las carencias sociales. En especial, las acciones de la Cruzada han focalizado apoyos a hogares en pobreza extrema (con una población objetivo de siete millones de personas) y han logrado reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, se deben encontrar estrategias para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas (CONEVAL, 2015).

Programa de Comedores Comunitarios. La Secretaría de Desarrollo Social creó este programa con el propósito de incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria. Con este programa se pretende mejorar las condiciones nutricionales de la población de niños y niñas de cero a 11 años de edad, mujeres en gestación y en lactancia, así como personas con alguna discapacidad y adultos mayores de 65 años.

El programa, además, promueve el desarrollo de organización comunitaria y el diseño de procedimientos que permitan que la población se involucre y se responsabilice de la operación de los Comedores para atender a las personas que asisten a los mismos. Asimismo, los Comedores están planteados como lugares incluyentes, donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro y la participación como atributos básicos de la cohesión social.

Programa Seguro de Vida para jefas de Familia. La presente administración identifica como grupo vulnerable de protección social a los hijos de jefas de familia que presentan carencias por acceso a la seguridad social, por lo que impulsa el programa Seguro de Vida para jefas de Familia. Este programa tiene como objetivo contribuir a la ampliación del sistema de seguridad social mediante la incorporación de las jefas de familia de entre 12 y 68 años de edad que presentan carencias por acceso a la seguridad social. A partir del 2015, su condicionamiento cambió a aquellas que estén en situación de vulnerabilidad. Ante el fallecimiento de la jefa de hogar, el programa otorga mensualmente apoyos económicos directos a las hijas y los hijos, incentivando su ingreso o permanencia en el sistema escolar hasta los 23 años de edad. Los montos de los apoyos varían según el nivel educativo al cual asista el niño(a) o el o la joven.

Prospera. Antes denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa de Inclusión Social (Prospera), además de apoyar en alimentación, salud y educación, articula esfuerzos para lograr la inclusión financiera, laboral y productiva de las personas por medio de su propio trabajo. Prospera coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, la educación, la alimentación y la salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza.

Este nuevo programa no solo asegura la asistencia social; también promueve el bienestar de los hogares facilitando el acceso al mercado laboral y productivo, lo que implica vinculación y coordinación entre la política social y la política económica. Antes de esta iniciativa, la población en condición de pobreza no tenía acceso a programas productivos, porque se encontraba en localidades relativamente aisladas y porque se pensaba que las personas en situación de pobreza carecían de potencial de respuesta a estímulos de orden productivo y que, por tanto, la superación de su condición debía lograrse por la vía de políticas sociales. De ahí la disociación de las políticas de desarrollo productivo y de desarrollo social.

En ese contexto surge el Programa Territorios Productivos (PTP), que vincula la política de desarrollo económico y la política social mediante desarrollo territorial. Este programa piloto está orientado a hogares beneficiarios de Prospera que se ubican en municipios donde está presente la Cruzada.

El PTP tiene como objetivo contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por medio del aumento de su productividad, producción e ingresos autónomos, en congruencia con uno de los objetivos previstos de la política de desarrollo social: “Mejorar el ingreso de las personas en situación de vulnerabilidad mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos”. El PTP busca que los hogares rurales en condición de pobreza accedan efectivamente a las políticas y programas públicos disponibles, y se basa en la evidencia de que -en México y en otros países (incluso con menor nivel de desarrollo)- con adecuados diseños de política e instrumentos apropiados, los habitantes rurales en condición de pobreza pueden incrementar su productividad o su vinculación a trabajos de mejor calidad, y de esta forma elevar sus ingresos.

Este programa beneficiará a 10 mil personas en cinco estados de México, y se enfocará en articular, con una visión territorial, los apoyos de 15 programas productivos disponibles en diversas dependencias del Gobierno Federal.

Desarrollo de capacidades, protección social, inclusión productiva y desarrollo territorial

Tassara, Ibarra y Vargas sugieren revisar la Estrategia de Inclusión Activa (EIA) de la Unión Europea por sus similitudes con la evolución de los PTC. Define tres pilares de la inclusión social: 1) la existencia de un apoyo al ingreso coherente con el costo de la vida; 2) la presencia de un mercado laboral que ofrezca oportunidad de empleo y generación de ingresos; y 3) el acceso a servicios sociales de buena calidad.

Las transformaciones que ha tenido el PTC en México, hasta generar el actual Prospera, han apuntado a conformar estos tres pilares. Por una parte, la cuantía de las transferencias monetarias se ha venido reajustando, tanto en casos de contingencias -por ejemplo, frente a la crisis mundial de los precios de los alimentos- como en forma permanente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y con base en la variación acumulada de los índices asociados a las líneas de bienestar mínimo (rural y urbano), publicadas por el CONEVAL.

Por otra parte, los cambios de Oportunidades a Prospera buscan atender las recomendaciones del CONEVAL para:

...(a) destinar recursos a programas existentes con mayor incidencia sobre poblaciones pobres (con potencial productivo); (b) revisar las Reglas de Operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los programas; y (c) crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los productores pequeños con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad, particularmente los relacionados con la comercialización (Secretaría de Desarrollo Social).

No obstante, las Reglas de Operación 2015 del programa no permiten vislumbrar la estrategia de atención para lograr la inclusión productiva, laboral y financiera a la que hacen referencia, pues en su numeral 3.7.3.3, sobre la articulación con programas sociales relacionados con el fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral, señalan:

El Programa procura la complementariedad de sus actividades con otros programas a través de modelos y esquemas de articulación con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil organizada que cuenten con acciones en materia de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral. En este sentido, el Programa promoverá la articulación con los Programas de Fomento Productivo de la SEDESOL, SAGRAPA, así como los que promueven la generación de

ingresos, pertenecientes a la SE.

Para tales efectos, en las Reglas de Operación de los programas previstos, con la finalidad de dar un criterio de prioridad en atención a las familias Prospera, destinando los recursos para contribuir al financiamiento de las solicitudes de apoyo a sus proyectos productivos, se agregó el siguiente párrafo:

Se dará prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes de hogares beneficiarios de Prospera [...], así como del programa piloto Territorios Productivos, de acuerdo con la suficiencia presupuestaria. Para este criterio, el Programa determinará los recursos para financiar los proyectos demandados por dichas estrategias y, deberá, en su caso, asegurar el diseño, elaboración y acompañamiento de los proyectos para su consolidación. En los casos que sea necesario, para hacer efectivo el acceso en estos supuestos, el Programa expedirá convocatorias específicas que contendrán las acciones, recursos, metas, así como el procedimiento para el diseño, registro y operación del proyecto, ejercicio de los recursos y la comprobación de su correcta aplicación. Cuando se trate de los integrantes de hogares beneficiarios de Prospera, el Programa solicitará el número de folio familia para fines de monitoreo y seguimiento.

Adicionalmente, la Coordinación Nacional podrá establecer acciones de coordinación con otros programas de la SEP, para el intercambio de información en beneficio de las familias incorporadas a Prospera.

Por último, a pesar de la puesta en marcha de reformas estructurales relacionadas con la calidad de los servicios de educación y salud, poco se ha logrado para mejorar su calidad. El programa ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos, así como su cobertura. Pero, sin un diagnóstico que sustente la mayoría de estos cambios, la baja cobertura y la calidad regular de los servicios de salud y, en menor medida, de educación, han limitado el impacto del PTC en mejorar el capital humano de los pobres en el desarrollo de mercados locales.

Ahora bien, Tassara *et al.* también señalan que, a pesar de la madurez que los PTC han alcanzado en el mundo, siguen existiendo varios temas que son objeto de discusión entre los expertos. Entre ellos: el efectivo nivel de articulación de estos programas con los sistemas de protección social, y el diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte. Estos dos temas de gestión han tenido un impacto significativo en el caso mexicano.

A lo largo de este artículo se han presentado algunos elementos que permiten documentar la experiencia mexicana respecto de la gestión para un sistema de protección social: la articulación del PTC con el sistema de protección social y la vinculación de los beneficiarios del PTC con las políticas públicas para acceder a mejores oportunidades de ingresos. Sin embargo, debido a la importancia que al menos las estrategias Contigo es Posible y Vivir Mejor han dado al tema territorial, en esta sección también se analizarán las mismas, aportando así a la discusión del diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte.

Respecto de la articulación del PTC con el sistema de protección social, Tassara *et al.* plantean que algunos analistas critican los PTC por no encarar temas de fondo, como la reforma sustantiva del mercado laboral, la redistribución equitativa del ingreso y la creación de sistemas de protección social más amplios e incluyentes.

En el caso mexicano, el sistema de protección social se ha ido conformando con programas universales o de amplia cobertura entre las personas en situación de pobreza, como el Seguro Popular o la Pensión para Adultos Mayores; no obstante, estos constituyen elementos aislados, sin una visión sistémica, que al implementarse de forma articulada garanticen el acceso efectivo de la población a la protección social. Como señalan Tassara *et al.*, “la clave parece ser la definición de objetivos claros y la articulación con sistemas de protección social integrados”.

Más aún, a pesar de la existencia de elementos normativos que obligan a la creación de un padrón de beneficiarios, en su operación se carece de una visión estratégica de integralidad de la política social. En todo caso, únicamente se establecen los mecanismos para la acumulación de información de los beneficiarios de los programas. Incluso es muy claro que la concurrencia de la política social en un sujeto de derecho se obtiene por casualidad, y no por casualidad, lo que implicaría una estrategia articulada de atención, con objetivos claros.

Por otra parte, hemos mostrado que la articulación entre la política social (representada

por los beneficiarios del PTC) y la política económica se ve limitada debido a la gran cantidad de programas de desarrollo económico con escasa cobertura y mala focalización en personas en situación de pobreza y poca claridad sobre sus resultados.

Berdegú *et al*, señalan seis errores que tienen varias consecuencias en la política pública dirigida a los pequeños productores rurales y campesinos:

Mala focalización: por ejemplo, al analizar el presupuesto 2007-2010 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), los autores muestran que los productores con predios más grandes y más capitalizados son los que reciben mayores subsidios.

Disociación entre desarrollo productivo y desarrollo social: las entidades con mayor número de personas en situación de pobreza reciben más apoyos con enfoque asistencial y menos recursos de la vertiente de competitividad de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Descoordinación entre la amplia oferta de programas: según el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social (CPAFEDS), existen 616 programas dirigidos al sector agro-pecuario, desarrollo social y desarrollo productivo.

Oferta pública federal acumulativa: según el CPAFEDS, al menos 130 programas iniciaron antes de 1985, es decir, tienen más de 30 años.

Ausencia de evaluaciones de impacto en programas productivos, lo que dificulta la toma de decisiones sobre cuáles programas son más efectivos.

Baja participación y coordinación de los gobiernos locales.

Asimismo, se mostró la importancia que en el periodo 2001-2012 tuvieron las estrategias de desarrollo social con elementos de desarrollo territorial para generar mejores ingresos, y también se evidenció el cambio de visión en el actual sexenio, dando prioridad a la seguridad alimentaria con la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En todo caso, las evaluaciones han cuestionado los resultados a causa de una insuficiente coordinación institucional y entre los tres niveles de gobierno, incluso cuando la coordinación se encarga a Comisiones existentes o creadas con el objetivo de operar la estrategia.

La coordinación de la Estrategia Microrregiones fue encargada a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual operaba simultáneamente un programa casi homónimo (Programa de desarrollo local Microrregiones). Esta situación generó que el liderazgo de la estrategia poco a poco se fuera delegando al responsable del programa y una falta de empoderamiento para emprender de manera consistente acciones de coordinación. Es de destacarse, sin embargo, el diseño operativo y conceptual de la estrategia, el cual pone en el centro del desarrollo territorial los vínculos entre pequeñas ciudades rural-urbanas y sus relaciones con su entorno rural.

Por otra parte, en la Estrategia 100x100 se redujo el número de municipios participantes y se encargó su operación a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, creada por mandato de la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, se abandonó la estrategia de intervención definida por Microrregiones para detonar el desarrollo territorial⁸ Sin una estrategia de intervención y sin presupuestos establecidos para la misma, los resultados alcanzados fueron precarios.

Finalmente, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en su diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte, es muy parecida a la Estrategia 100x100. Para su operación se creó la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, con esquemas operativos semejantes a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y, también, sin un documento público que presente la estrategia de atención.

Como señalan Tassara *et al*, respecto al tema de discusión sobre el diseño y funcionamiento de la institucionalidad de soporte, se han creado estructuras o comisiones con la finalidad de desempeñar una función más global en la armonización del conjunto de las políticas sociales. Sin embargo, la ausencia de una estrategia de atención bien definida, con responsables y metas, puede impedir el éxito de estos esfuerzos.

Conclusiones

Durante los últimos quince años, los Gobiernos federales de México han venido planteando distintas estrategias de desarrollo social y productivo con preocupaciones y enfoques comunes, principalmente los relacionados con la formación de capacidades, la protección social, el desarrollo territorial y la generación de ingresos.

La Estrategia Contigo, implementada en el periodo 2001-2006, agrupaba las acciones del Gobierno federal en torno a las cuatro vertientes: 1) ampliación de capacidades, incluyendo educación, salud y nutrición y capacitación; 2) protección social, incluyendo previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos; 3) generación de oportunidades de ingreso, incluyendo desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo; y 4) formación de patrimonio, incluyendo ahorro, vivienda y derechos de propiedad.

La Estrategia Vivir Mejor, implementada en el periodo 2006-2012, también agrupaba líneas de acción similares para el desarrollo humano sustentable: 1) impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos; 2) proporcionar una red de protección social; y 3) facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica.

Por su parte, en la Cruzada Nacional Contra el Hambre, los objetivos se modifican para poner en el centro la alimentación, la nutrición, la producción de alimentos, la participación ciudadana y los ingresos de los pequeños productores, sin hacer una mención específica a la protección social o al desarrollo territorial.

Un elemento común a estas tres estrategias es la mención constante a la coordinación institucional y con los niveles de Gobierno como parte de las acciones necesarias para su éxito. También se destaca la importancia otorgada al PTC de turno, a la protección social y -al menos en las dos primeras estrategias- al desarrollo territorial y a la generación de ingresos.

Progresá, desde su creación en 1997, ha tenido una amplia aceptación por sus resultados en la generación de capacidades básicas en materia de educación, salud y alimentación. No obstante, los efectos de los cambios posteriores en su diseño no han sido necesariamente estudiados con el mismo rigor, por ejemplo, aquellos relacionados con la expansión del programa a zonas urbanas o la creación de nuevos componentes en el marco de Oportunidades o del actual Prospera. A pesar de esta falta, los PTC siguen siendo el elemento central de la política social, con una cobertura actual de 6,1 millones de familias.

Cada cambio de Gobierno se ha caracterizado también por la incorporación de nuevos programas como el Seguro Popular, las pensiones para adultos mayores, programas de estancias infantiles y seguros de vida para jefas de familia. Las evaluaciones de estos programas destacan impactos en sus principales variables de interés. Por otra parte, no existe una estrategia clara de vinculación entre los beneficiarios del PTC y de los programas de protección social.



Además del PTC y de los programas de protección social, en el periodo 2001-2012, los planes de Gobierno incluyeron estrategias de desarrollo social con elementos de desarrollo territorial para generar mejores ingresos. El presidente Vicente Fox implementó la Estrategia Microrregiones, cuyo objetivo era superar la pobreza y promover el desarrollo integral en municipios de alta y muy alta marginación. Posteriormente, la Estrategia 100x100 del presidente Calderón, se enfocó a las condiciones de rezago de los municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH) del país. En ambos casos, además del PTC, estas estrategias fueron la principal herramienta para reducir disparidades desde la política social, pero en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, esta visión cambió y se dio prioridad a la seguridad alimentaria estableciendo la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Como se ha mencionado, las deficiencias en la coordinación institucional e intergubernamental han sido señaladas en las evaluaciones correspondientes. Esta situación prevalece incluso cuando se responsabiliza de la coordinación a Comisiones con encomiendas públicas para operar las estrategias.

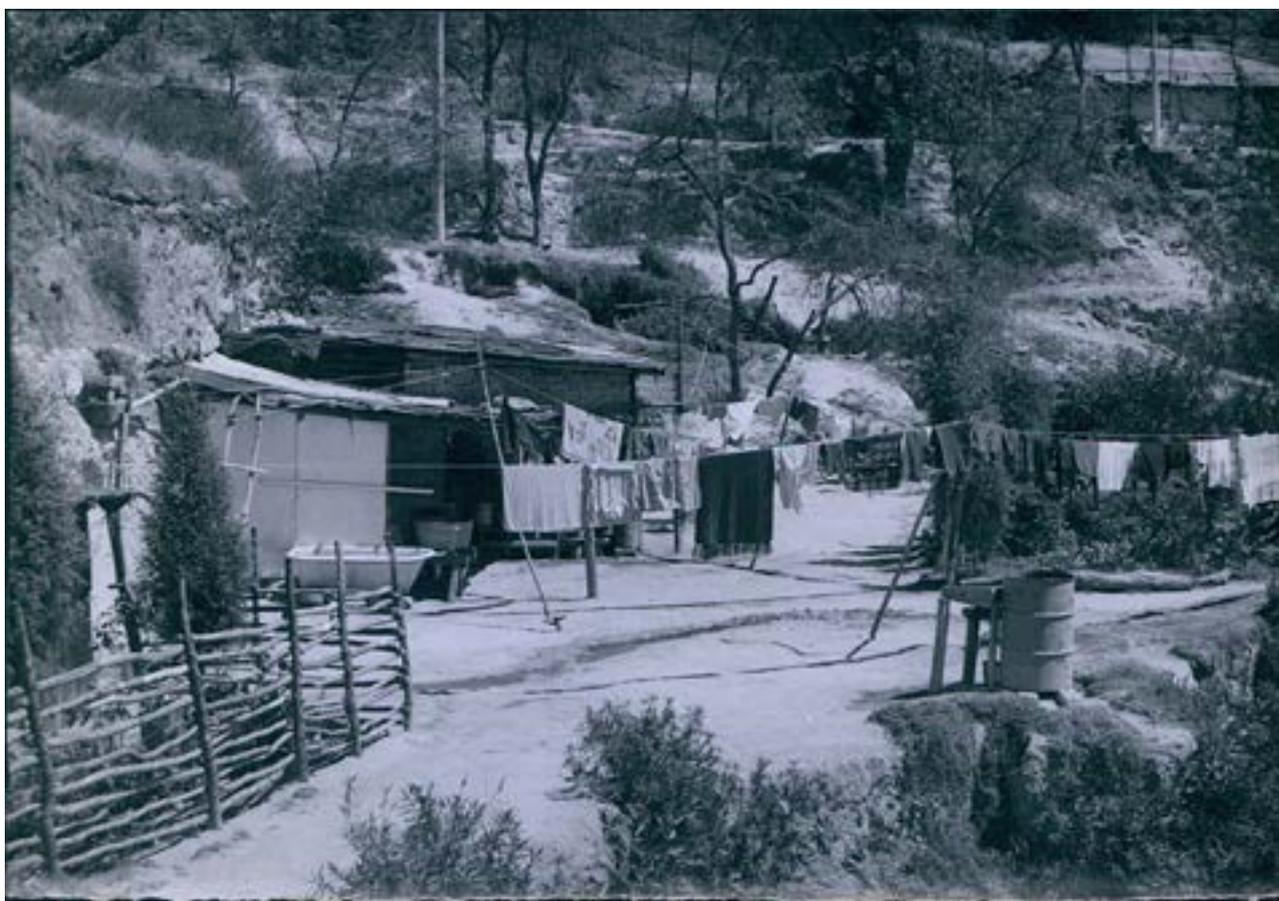
Por otra parte, la articulación entre la política social (representada por los beneficiarios del PTC) y la política económica se ve limitada debido a la gran cantidad de programas de desarrollo económico con escasa cobertura y mala focalización a personas en situación de pobreza. La insuficiencia de evaluaciones y conocimiento sobre alternativas de atención ha llevado a la creación de un programa piloto que busca dar respuesta al desarrollo territorial con vínculos entre las ciudades intermedias y las localidades rurales, así como al acceso efectivo a la política de desarrollo económico mediante la articulación de la demanda social. Este programa deberá mostrar resultados para poder ser considerado una estrategia de atención susceptible de expansión y réplica.

Avances del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Gobierno de la República

Benjamín Chacón¹

La violencia y la delincuencia son situaciones que generan amenazas a los derechos humanos, ya que impiden el acceso y pleno ejercicio del derecho a una vida libre de violencia, entre otros derechos; y afectan la construcción de la seguridad ciudadana la cual puede entenderse como un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; permitiendo así el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica.

Por su parte, se entiende por violencia a aquella acción en la que existe el uso deliberado de la fuerza física o el poder, que causa o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones como la violencia de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social.



Desde una perspectiva de seguridad pública y de procuración de justicia, la violencia debe entenderse como un medio para alcanzar ciertos objetivos, i.e. la violencia es una realidad que se utiliza para obtener algo, no es un fin en sí mismo.

La intuición puede expresarse matemáticamente de manera compleja, sin embargo, es relativamente sencilla⁵: el criminal esperaba obtener algún beneficio del delito y este beneficio debe ser mayor que todos los costos posibles de cometerlo. Desde la perspectiva de quien delinque, cometer un delito es más redituable que no hacerlo.

1 Chacón, Benjamín. Avances del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Gobierno de la República. Documento de trabajo No. 563. PAN: FRPH. Septiembre del 2014. Págs. 30

Lo grave es que el costo de delinquir depende, entre otros factores, de la probabilidad de ser detenido y castigado, del tipo de sanción impuesta, en síntesis, de la posibilidad de quedar impune. De esta manera, se plantea como regla general que, a mayor impunidad se vuelve más barato cometer un delito. Esto es, la impunidad vuelve más atractiva la opción criminal de lo que sería si hubiera más riesgo de ser castigado.

La delincuencia se concibe como el fenómeno social, multicausal y multifactorial, que se expresa mediante una conducta que quebranta el orden social y legal determinado, es decir, un delito para obtener algún beneficio económico, gratificación sexual o poder.

En cuanto al impacto que en la economía tiene la violencia y la delincuencia asociadas al fenómeno del narcotráfico en nuestro país, Correa-Cabrera nos dice que con base en diversos estudios la violencia genera pérdidas importantes en relación a los montos de inversión extranjera directa. Señala que los altos niveles de inseguridad y delincuencia que se están registrando en nuestro país son extremos y están vinculados en gran medida al narcotráfico, principalmente hacia los Estados Unidos de América.

Entonces, Correa-Cabrera da cuenta de estudios que señalan que el narcotráfico, por ende, la violencia y la delincuencia que derivan de él, conlleva beneficios para la economía del país.

En este sentido, Loret de Mola señala que las principales ganancias generadas por la mencionada actividad consisten en la generación de empleos y la entrada de flujos de efectivo y de inversión; de tal manera que la economía mexicana caería 63% si se acabara de tajo con el narcotráfico.

Por el contrario, Ríos apunta que la venta de drogas ilegales genera pérdidas económicas de aproximadamente 4.3 billones de dólares al año, identifica algunos aspectos positivos como el empleo, los flujos de efectivo y de inversiones generados por dicha industria, así como los costos monetarios derivados de la violencia, tales como las pérdidas estimadas en términos de inversión extranjera y los costos generados por el consumo de drogas a nivel local.

En general, los elevados niveles de violencia que derivan del narcotráfico generan incertidumbre, comprometen el desarrollo de nuevas inversiones, producen un impacto negativo sobre los factores productivos y generan desempleo.

En este apartado se va a hablar del Programa Nacional para la Prevención social de la Violencia y la Delincuencia, al cual nos referiremos a partir de este momento como PNPSVD o como el Programa, de cuáles son sus motivaciones, sus objetivos y alcances.

Pues bien, el PNPSVD tiene como principal objetivo atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia. La implementación del Programa se está dando con el trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno e incluyendo la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, de la iniciativa privada, así como de organismos internacionales; todos los esfuerzos son coordinados por la Secretaría de Gobernación.

Se concibe la prevención social como aquel proceso que demanda acciones de corto, mediano y largo plazos orientadas a lograr cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia.

Por otro lado, el enfoque de seguridad ciudadana privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además, se concibe a la seguridad como un derecho humano que deberá ser garantizado por el Estado y que a su vez debe ser co-producido por todos los actores sociales.

El enfoque preventivo que caracteriza al PNPSVD plantea tres niveles de intervención: primario (prevención universal), secundario (prevención selectiva) y terciario (prevención indicada); y cinco tipos de prevención: social, situacional, comunitario, psicosocial y policial enfocado a la comunidad.

El nivel de intervención primario, que se refiere a la prevención universal, implica medidas dirigidas a toda la población para promover formas de convivencia pacíficas y legales. El nivel secundario, de la prevención selectiva, contempla acciones focalizadas a grupos que registran un mayor riesgo de convertirse en generadores de violencia o delincuencia, o, por el contrario, ser

víctimas de ellas. Por último, el nivel de intervención terciario es el de la prevención indicada, es decir, son acciones para evitar la reincidencia de personas generadoras de violencia y para evitar la revictimización.

Adicionalmente, son varios los principios estratégicos que dan estructura al Programa, a saber: integralidad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad o focalización, participación, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas, además incorpora las perspectivas transversales de equidad de género, derechos humanos y cohesión social.

El principio de la intersectorialidad es fundamental en la presente administración, no únicamente para el PNPSVD sino para muchos otros programas que se están implementando, en el caso que nos ocupa se considera que para el logro de los objetivos planteados se requiere de la contribución de otros programas de la Administración Pública Federal que también aborden los factores asociados a la violencia y la delincuencia o, en su defecto, que también atiendan a las poblaciones de atención prioritaria de este Programa.

Para el PNPSVD los gobiernos locales son de primordial importancia en la prevención, su proximidad y conocimiento del territorio y de las problemáticas presentes en su territorio permite la integración de acciones y el desarrollo de procesos preventivos pertinentes, siempre alineados con los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa que nos ocupa en este documento.

Es así que municipios y delegaciones tienen un papel central en la implementación y seguimiento de los procesos de prevención social, contando con el respaldo y coordinación de su entidad federativa.

Por otra parte, el marco institucional dispuesto contempla el funcionamiento de una Comisión Intersecretarial que articula los esfuerzos de las diversas dependencias y entidades federales que se complementan y fortalecen entre sí para conseguir los objetivos del Programa, diseñando estrategias multisectoriales y transversales y dirigiendo recursos y acciones de prevención específicas a los territorios focalizados en las demarcaciones que ha definido el PNPSVD.

La Comisión Intersecretarial está integrada entonces de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de Economía.

Procuraduría General de la República.

Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

Nacional Financiera.

Esta estructura se ve replicada a nivel estatal. Ya que en todas las Entidades Federativas

opera una Comisión Interinstitucional Estatal que tiene la finalidad de facilitar la coordinación entre la sociedad y el gobierno, y así poder garantizar el éxito del Programa. Estas Comisiones serán responsables de dar seguimiento a las acciones de prevención focalizadas.

Dichas Comisiones se integran por los Delegados Federales de las Secretarías ya mencionadas; los secretarios estatales homólogos, los Presidentes Municipales beneficiarios del Programa y representantes de la sociedad civil.

Cabe destacar que este Programa, en su primera etapa, está implementándose únicamente en un grupo determinado de municipios y delegaciones del país, distribuidos en todas las Entidades Federativas, siendo un total de 57 demarcaciones prioritarias que cuentan con altas tasas delictivas y que constituyen factores de riesgo para el surgimiento de distintos tipos de violencia y delincuencia.

Tales demarcaciones se dividen en 48 municipios, 2 delegaciones del Distrito Federal y 7 zonas metropolitanas. Al interior de cada demarcación se definió el nivel de polígono, que es la zona en donde se establecen los proyectos y acciones a realizar en materia de prevención social.

En el documento rector del PNPSVD se señala que desde 2006 la violencia y la delincuencia se han incrementado en México. Asimismo, hace una crítica a las políticas públicas de combate a la delincuencia y al crimen organizado que se sustentaban únicamente en la perspectiva de la sanción y el control sin abordar elementos complementarios alineados con la prevención, aquellas políticas que debieran dirigirse a atender los factores y las causas de la violencia y la delincuencia.

El Programa plantea acciones específicas para contribuir a disminuir las causas y factores de la violencia y la delincuencia, dando cierta prioridad a los grupos sociales que tienen una mayor exposición a tales situaciones sea como víctimas o como agresores.

¿Cuáles son los factores asociados a la violencia y la delincuencia?

El Programa entiende como factores de riesgo aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Se aclara que el solo hecho de existir de estos factores no implica necesariamente que las personas que están en tales situaciones cometan actos de violencia o delincuencia, más bien las coloca en una situación de mayor riesgo de experimentarlas.

La influencia de manera combinada de causas estructurales más factores de diversa índole (individuales, familiares, sociales e institucionales) en su conjunto pueden facilitar la presencia de situaciones de violencia y delincuencia.

A continuación, se proporciona una síntesis de los factores de riesgo identificados por el Programa:

Individuales

Adicciones, falta de gusto por el estudio, intolerancia, baja capacidad de resolución de conflictos, actitudes y valores que favorecen la cultura del riesgo, embarazo temprano, violencia en el noviazgo.

Familiares

Baja cohesión familiar, estilos parentales coercitivos y agresivos o ambivalentes, bajo nivel educativo de los padres, bajo nivel de ingreso familiar, participación de la familia en actividades ilegales.

Grupales

Pertenencia a grupos de pares involucrados en actividades riesgosas (violencia, crimen, drogas, delitos).

Educativos

Deserción escolar, bajo promedio, reprobación de materias, violencia escolar, bajo apoyo por parte de los profesores, déficits en la calidad educativa.

Comunitarios

Individualismo, deterioro de capital social, entornos agresivos y propicios para el desarrollo de actividades delictivas y de pandillaje, fácil acceso a armas, cultura de la ilegalidad.

Sociales y Culturales

Carencias esenciales para el desarrollo humano integral, exclusión por razones económicas, culturales, etéreas, de género, etc., falta de opciones laborales, falta de opciones de estudio, marginación, percepción de que el estudio no es un instrumento para la movilidad social, normas culturales que consideran legítimo el uso de la violencia para controlar a mujeres y menores de edad.

El PNPSVD se alinea de la siguiente forma al Plan Nacional de Desarrollo 2012 - 2018:

El Programa consiste en la implementación de estrategias de prevención social que atiendan los problemas de raíz, que causan la violencia y la delincuencia. Actúa de manera complementaria con las estrategias de contención y de control, ejercidas directamente por el Estado e incorpora la participación activa de todos los actores de la sociedad en su diseño, implementación y evaluación adoptando un enfoque integral de seguridad ciudadana.

Cuenta con cinco objetivos particulares, los cuales se desagregan a su vez en estrategias y líneas de acción, con totales de 16 y 97, respectivamente.

A continuación, se presenta de manera resumida cada uno de los objetivos, su justificación y la intención que se pretende por medio de las estrategias respectivas.

Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias.

La seguridad social es un bien público que tiene que construirse conjuntamente entre el gobierno y los actores sociales del país. Este objetivo busca incentivar la participación ciudadana y la toma de decisiones conjuntas que faciliten la coordinación de acciones para prevenir la delincuencia y la violencia.

Promueve, mediante sus estrategias, la participación de la ciudadanía en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las acciones de prevención impulsadas por el PNPSVD, asimismo, busca responsabilizar a otros actores sociales en procesos de prevención social para disminuir causas y factores que influyen en la generación de violencia y delincuencia a la vez que fortalezcan los factores de protección.

De tal forma se espera construir una convivencia no violenta y fundada en la cultura de la legalidad, conformando redes ciudadanas.

La justificación de este objetivo descansa en la necesidad urgente de reconstruir el tejido social, fortalecer el empoderamiento y la cohesión comunitaria y desarrollar acciones de control y exigibilidad de derechos que lleven al pleno cumplimiento de la ciudadanía, permitiendo así generar lazos y redes que prevengan la violencia y la delincuencia.

Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.

La violencia y la delincuencia impactan a toda la población de manera heterogénea, de muy diversas formas.

Algunos grupos de la población registran mayor vulnerabilidad a las dos problemáticas que están siendo objeto del Programa, esto debido a que su condición y posición social influyen en que se vean afectados por diversas situaciones que combinadas le expone a mayor riesgo ante la violencia y la delincuencia. Ejemplos de tales situaciones son la deserción escolar, la falta de oportunidades laborales, el embarazo temprano, el consumo de drogas, ambientes familiares deteriorados, marginación y exclusión.

Para transformar todo esto se requiere incentivar cambios socioculturales, esto se pretende hacer por medio de prevención de corto, mediano y largo plazos en modo tal que se permita desarrollar habilidades y capacidades individuales, familiares y comunitarias para reconstruir relaciones libres de violencia.

Este objetivo establece estrategias orientadas a prevenir los factores de riesgo para cada uno de los grupos sociales mencionados y fortalecer los factores de protección. Del mismo modo, promueve estrategias para la sensibilización, el reconocimiento y la educación para la identificación de situaciones de violencia y las formas de enfrentarlas a través de la implementación de líneas de acción que contribuyen a la construcción de relaciones libres de violencia en los ámbitos familiar, escolar y comunitario.

La característica fundamental de este objetivo es su integralidad, permite además incluir la atención a las víctimas de la violencia, a la población interna de los centros penitenciarios y migrantes de manera que posibilite la no revictimización y la incorporación efectiva a la sociedad.

Generar entornos que favorezcan la convivencia y la seguridad ciudadana.

Establece acciones para atender la problemática de espacios públicos insuficientes y deteriorados que propicien y promuevan la presencia de actos violentos o delictivos en las comunidades generando además en los ciudadanos una percepción de inseguridad. Se centra además en recuperar la confianza de la población en las instituciones de seguridad pública mediante la puesta en marcha del modelo de policía de proximidad.

Establece acciones orientadas a la construcción de entornos seguros, apropiación de espacios públicos desde la prevención situacional para fortalecer la cohesión comunitaria y reconstruir el tejido social modificando favorablemente el entorno urbano e incorporando la participación activa de los vecinos, impulsa la convivencia mediante actividades recreativas, deportivas, artísticas y culturales.

Por otro lado, busca desarrollar habilidades en la ciudadanía y en los cuerpos policiales que procuren la comunicación y la confianza mutuas, esto para generar y fortalecer relaciones respetuosas entre ambas partes mediante el enfoque de la policía de proximidad.

Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación.

Contribuye a que los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno fortalezcan las capacidades institucionales necesarias para desarrollar estrategias de prevención social.

Básicamente sus estrategias se dirigen a dotar a los servidores públicos de los conocimientos, información, conceptos, metodologías necesarias para identificar factores de riesgo, transformarlos en factores de protección e instrumentar acciones para la prevención social, a la par que para generar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones inherentes al Programa con miras a la transparencia, mejora del Programa y rendición de cuentas, pero sobre todo para establecer las bases para la sostenibilidad de los efectos del Programa en la población.

Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

Propone acciones conjuntas de todas las instituciones de la Administración Pública Federal, coordinadas por la Secretaría de Gobernación, para instrumentar el Programa mediante la interacción de todas las dependencias presentes en la Comisión Intersecretarial de manera que se favorezca la efectividad de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Se busca asimismo generar dos elementos más de vital importancia para el éxito del PNPS-VD: información especializada en temas de prevención para elaborar diagnósticos y diseñar instrumentos de evaluación eficaces, por un lado; por el otro se pretende incorporar a la sociedad civil en la evaluación, planeación y modificación de los programas, proyectos y acciones estratégicas que implemente el Gobierno Federal.

En cuanto a los avances, en el I Informe de Gobierno del Presidente Peña se relacionan diversas acciones que se realizaron hasta el momento del informe, entre las cuales destacan las siguientes:

Elaboración de manuales de prevención situacional, prevención de problemáticas de juventudes, prevención de las adicciones, prevención de la violencia escolar, manuales de mediación comunitaria y de apoyo psicosocial. Todo esto derivado de la realización de diagnósticos participativos y estudios locales en diversas demarcaciones prioritarias.

Se hicieron 2,000 talleres con contenidos culturales, deportivos, recreativos, de prevención de adicciones, salud, cultura cívica y ciudadana, equidad de género, etc. Asimismo, se hicieron 1,166 eventos preventivos, culturales y artísticos, deportivos, recreativos, de servicios comunitarios y por la equidad de género.

En 52 demarcaciones se hicieron intervenciones directas de mediación comunitaria para la resolución de conflictos.

En 32 demarcaciones se inició la instalación de mobiliario urbano en cuanto a luminarias, juegos infantiles, gimnasios a cielo abierto, rampas de acceso y paradas de autobuses. También se inició con el proceso de reparación de aproximadamente 523 áreas verdes.

En 33 capacitaciones en la prevención de la violencia y la delincuencia a servidores públicos, la mitad fue para fortalecer el modelo de policía de proximidad.

Se integraron 324 grupos ciudadanos, de naturaleza cultural, deportiva, de servicios comunitarios, productivos y dos observatorios ciudadanos.

En cuanto a inmuebles, se inició el proceso de rehabilitación en 327 de ellos, la construcción de 156 y el equipamiento de 127, estos son centros de atención integral, centros comunitarios, espacios deportivos, espacios culturales, centros educativos y albergues.

En todas las demarcaciones prioritarias se llevaron a cabo campañas de comunicación, de desarme y de despistolización, prevención de la violencia familiar y hacia las mujeres, prevención del alcoholismo y adicciones, cultura vial, derechos infantiles y cultura ciudadana.

Se diseñó, no se dice si se implementó o no, una campaña de comunicación con la finalidad de concientizar y difundir la cultura de la prevención social de la violencia junto con las acciones, alcances y resultados del PNPSVD.

Como se puede observar, se reportan acciones concretas realizadas en cuanto al Programa, sin embargo, esto es hasta la fecha del I Informe de Gobierno, no se dispone de información más actualizada en ninguna de las otras dos fuentes consultadas.

Por otro lado, la información disponible a través del I Informe de Gobierno no especifica en cuáles demarcaciones prioritarias se realizó cada acción informada, lo cual complica sobremanera estimar algún efecto del Programa en la incidencia delictiva.

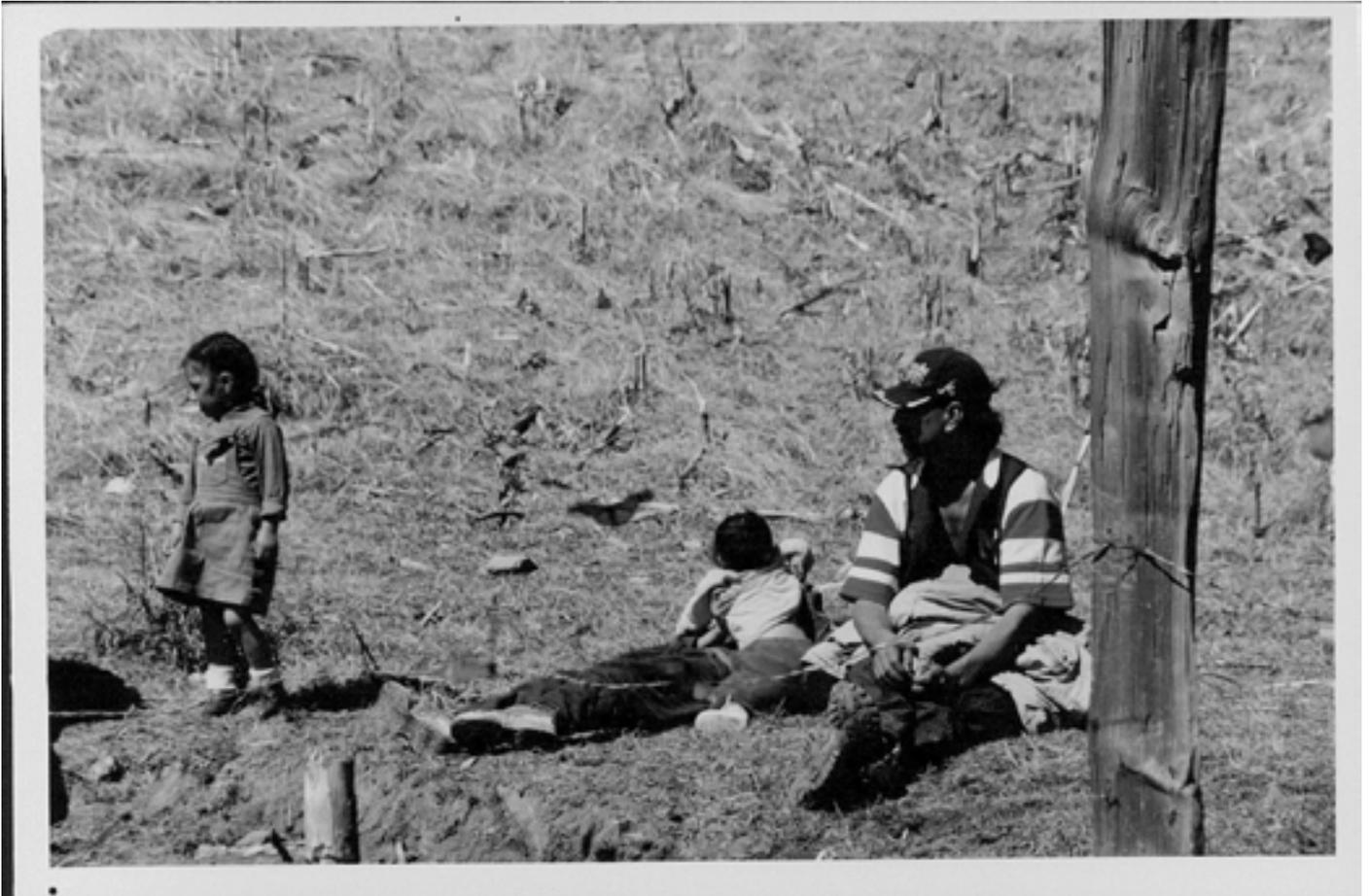
De manera descriptiva únicamente, se muestra a continuación la evolución durante los últimos 9 años - desde 2006 - la incidencia de cuatro delitos medidos en tasas por cada 100,000 habitantes: homicidios dolosos, secuestro, extorsión y robo de vehículo con violencia.

Podemos observar que la tasa de homicidios dolosos por 100,000 habitantes se redujo de 18.57 a 15.58 de 2012 a 2013, en el mismo sentido descendente es el comportamiento de la tasa de robo de vehículos por cada 100,000 habitantes, al pasar de 53.28 a 47.79 para los mismos años. Los delitos cuyas tasas aumentaron marginalmente son los de secuestro y extorsión, de 1.21 a 1.44 y de 6.21 a 6.62, respectivamente en los mismos años ya referidos.

Con el fin de poner en contexto la percepción que la ciudadanía tiene respecto de la seguridad pública, se citará a continuación los principales resultados de la aplicación de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI, correspondiente a marzo de 2014:

El 72.4% de la población de 18 años y más que reside en las ciudades objeto de estudio, consideró que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad es inseguro. Si hacemos la comparación con el mes de diciembre de 2013 - que fue de 68.0% - se nota un aumento de 4 puntos porcentuales.

El 18.7% de la población objeto de estudio consideró que en los próximos doce meses la situación de la delincuencia en su ciudad seguiría igual de bien y 15.4% que mejoraría, mientras que 37.3% consideró que seguiría igual de mal y 27.6% que iría peor. Si hacemos la comparación con los resultados de diciembre de 2013, se ve que en marzo se tiene una reducción de la expectativa de que mejoraría la seguridad pública mientras que aumentó la opinión acerca de que la situación seguirá igual de mal y de que empeorará.



Conclusiones

El Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que ha implementado el Gobierno de la República desde el año pasado en coordinación estrecha con los otros dos órdenes de gobierno y con actores de la sociedad, de entrada, deja ver en su diseño componentes e instrumentos adecuados para la consecución del objetivo planteado: atender los factores de riesgo y de protección vinculados con la violencia y la delincuencia.

El énfasis puesto en la prevención social de las dos problemáticas que nos ocupan como complemento a los enfoques de contención y control es más que adecuado. Debe fortalecerse el sentido de comunidad y el tejido social, concientizar y difundir la cultura de la prevención y de la participación social.

Las acciones reportadas por el I Informe de Gobierno en septiembre de 2013 se reportan de manera muy puntual en lo que se refiere a las actividades realizadas, pero no se aporta información desagregada que nos permita conocer dónde se han realizado qué acciones de forma tal que sea posible aproximar algún modelo que nos permita - para las demarcaciones intervenidas - estimar algún efecto causal en la incidencia delictiva que sea atribuible al Programa. Tampoco se halló información completa ni actualizada en los sitios de internet del Programa ni de la dependencia coordinadora de la Comisión Intersecretarial a cargo del PNPSVD.

Por lo tanto, con la información disponible no es posible inferir si el Programa, hasta este momento, tiene un efecto causal en la incidencia delictiva.

Como futura agenda de investigación se propone 1) analizar el Programa de Rescate de Espacios Públicos toda vez que es un componente importante para la prevención social de la violencia y la delincuencia en las comunidades.

Diagnóstico del Estado Actual de las y los Jóvenes Mexicanos, a la Luz de los Efectos de las Políticas y Programas del Gobierno

Ninett Torres Villareal¹

¿Quiénes son las y los jóvenes?

En principio, el sector juvenil de la población se diferencia biológica, social y psicológicamente de adultos y niños, en función de los cambios que experimentan en sus cuerpos al inicio de la juventud y los desafíos que enfrentan en su integración a la sociedad. Fundamentalmente, la etapa de vida que atraviesan implica la adquisición de autonomía, es decir, la capacidad de auto regularse conforme a una idea del bien elegida de manera libre y responsable y que conlleva la formulación de proyectos de vida a nivel individual.

Es por esta razón que la educación se constituye en un factor central para la formación de ciudadanía, en función de que promueve o debiera promover la capacidad de juicio crítico entre las y los niños y las y los adolescentes y jóvenes, con el objetivo de fortalecer la toma de decisiones consciente y responsable tanto para la relación de las personas consigo mismas y su vinculación con la sociedad.

A nivel de reconocimiento institucional y legal de esta etapa de la vida, vale decir que entre los distintos Estados y continentes no existe un criterio único sobre el rango de edad y características que abarcaría la juventud, pues la juventud es una construcción tanto legal como cultural, que depende del país del cual hablemos.



1 Torres Villarreal, Ninett. Diagnóstico del estado actual de las y los jóvenes mexicanos, a la luz de los efectos de las políticas y programas del gobierno federal 2000-2012, en materia de educación, salud y vida libre de violencia. Documento de Trabajo No. 495. PAN: FRPH. Junio del 2013. Págs. 40

Sin embargo, para la ONU la juventud comprende a personas de entre 12 y 24 años, se inicia durante la pubertad, que abarcaría de los 10 a los 14 años en promedio y continúa con la adolescencia entre los 15 y 19 años, para entrar a la juventud plena entre los 20 y 24 años.

En México tampoco existe una clara división entre la niñez, la adolescencia y la juventud, no obstante, el INEGI, así como el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) ubican a los jóvenes en un rango de edad entre los 12 y 29 años; el CONAPO los ubica entre los 15 y 24. Para efectos del presente documento consideraremos el rango de edad que establecen el INEGI y el IMJUVE.

Enfoques de políticas de juventud

A decir de Ernesto Rodríguez [2003], en los últimos 30 años en América Latina se han diseñado e implementado políticas y programas de juventud a partir de los enfoques de jóvenes que los sitúan en situación de riesgo, como sujetos de derecho, como actores estratégicos del desarrollo, como capital social y a partir de una concepción de empoderamiento juvenil; cada uno de dichos enfoques con sus respectivas ventajas y desventajas.

Por un lado, el enfoque de riesgo contribuyó a enfatizar que la precariedad de la situación en que se desenvuelven las y los jóvenes requiere políticas públicas específicas, evidenciando las limitaciones de los programas tradicionales basados en enfoques que los consideraba como un sector al que hay que preparar para su inserción en la sociedad a través del trabajo y de medidas universales, pero sobre todo, y en esto radica su principal debilidad, asumiendo dicho proceso de integración como algo “natural y al alcance de todos los jóvenes”. Para Rodríguez, este modelo solo funcionó en algunas etapas históricas y en relación a los jóvenes pertenecientes a familias de estratos medios y altos. Así pues, el enfoque de riesgo visibilizó a amplios sectores de jóvenes excluidos, en condiciones de vida altamente precarias y para quienes no existían programas específicos que mediaran entre ellos y la sociedad.

No obstante, sus aportes, el enfoque de riesgo no contempló en sus estrategias el fortalecimiento de la ciudadanía de las y los jóvenes, es decir, de su capacidad de incidir en el diseño e implementación de políticas y programas, en su participación política, por lo que los programas concebidos bajo este enfoque se caracterizaron y caracterizan por establecer una simple oferta de servicios, muy de la mano de las políticas sociales asistencialistas.

En respuesta a este enfoque y a partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1990 se originó una nueva perspectiva, que considera a los jóvenes como sujetos de derecho, basándose en el hecho de que los jóvenes son ciudadanos por lo que tienen derechos que la sociedad y el Estado deben respaldar, por lo cual el acceso a servicios no tendría por qué ser visto como una concesión del Estado hacia los jóvenes, sino como un derecho cuya vigencia debe ser asegurada.

Profundizando en el enfoque de los jóvenes como sujetos de derecho, y de acuerdo con Héctor Morales Gil de la Torre [2005], las acciones para la defensa y promoción de los derechos de las y los jóvenes dependen de la existencia de condiciones jurídicas, institucionales y sociales mínimas, que consisten en el reconocimiento jurídico de que han de ser garantizados los derechos de la colectividad; acciones institucionales que promuevan y aseguren su resguardo; así como condiciones sociales y culturales que favorezcan su práctica cotidiana, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

En este sentido, las políticas públicas orientadas a la protección y realización de los derechos del sector juvenil, tendrían que empezar por reconocer los problemas públicos a atender, las condiciones de la vida social e institucional que favorecen o restringen la vigencia de los derechos e integrar las percepciones y estrategias generadas por los actores de la sociedad civil en su implementación.

Para Morales, en la situación actual de nuestro país, ello supone desarrollar acciones que fortalezcan la capacidad de las y los jóvenes, así como de las organizaciones de la sociedad civil, para el ejercicio de la autonomía y el diálogo público con las instituciones; es decir, se requiere del fortalecimiento de la mediación política que hace posible la participación de las y los jóvenes en la redefinición de las orientaciones programáticas, de las prácticas y procedimientos institucionales y de las percepciones sociales que, hasta ahora, les asignan un lugar de destinatarios pasivos de la acción del Estado.

Para Rodríguez el cambio de paradigma es sumamente relevante, en la medida en que “permite encarar con decisión y firmeza el enfrentamiento a las actitudes paternalistas y clientelistas que suelen desplegarse desde el enfoque de riesgo, así como las actitudes de sumisión de parte de los propios beneficiarios hacia el Estado, que no siempre asumen su condición de sujetos de derecho y en cierto modo avalan o al menos toleran las prácticas clientelistas”.

Los portavoces iniciales de ambos enfoques fueron las áreas sociales del gobierno en el caso del enfoque de riesgo, y las organizaciones no gubernamentales en el caso del enfoque de derechos. A nivel internacional organismos internacionales como la UNICEF, el UNFPA y la UNESCO han colaborado de manera decisiva para que los derechos de niños y adolescentes se contemplen a su vez en los ordenamientos federales de los diversos Estados miembro. Sin embargo, para Rodríguez este enfoque también tiene limitaciones, el más importante, el hecho de que se base en el derecho a la participación de los jóvenes, como condición para garantizar sus derechos, y el cual precisamente es coartado por la falta de ejercicio o garantías de otros derechos, como el de la educación y la salud.

Un cuarto enfoque (los primeros tres son el tradicional o paternalista, el enfoque de riesgo y el derecho), el enfoque que concibe a las y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, fue construido desde la propia promoción juvenil, se fundamenta en el concepto y la práctica de la participación de las y los jóvenes en la sociedad, si bien no los desconoce como grupo de riesgo y como sujetos de derecho. Sin embargo, enfatiza más el aporte de los jóvenes a la sociedad, por lo cual procura no limitar el objetivo de las políticas de juventud al mero acceso a los servicios como panacea para mejorar las condiciones de vida de las y los jóvenes. Es el enfoque más integral debido a que procura articular las políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, con aquellas enfocadas en el fomento de la participación de los jóvenes en todas las esferas de la sociedad.

Finalmente encontramos dos enfoques que intentan construir políticas públicas de juventud más pertinentes y oportunas a partir de la construcción de capital social y con el empoderamiento de las y los jóvenes. El primer enfoque distingue entre el capital social individual y el capital social colectivo que consisten en los soportes sociales con los que cuentan los jóvenes para concretar su proyecto de vida; el capital social individual incluye variables de manejo del riesgo, percepción de auto eficacia, conducta pro social, empoderamiento, manejo de vínculos y creatividad, entre otros, en tanto que el capital social colectivo comprende la institucionalidad local y/o comunitaria, vínculos sociales y comunitarios, entorno familiar, servicios públicos, entre otros.

No obstante, el alcance de los programas a partir de este enfoque, que conlleva el desarrollo de acciones de empoderamiento que brinde a los jóvenes las herramientas necesarias para negociar con los tomadores de decisiones para lograr incidir en las políticas y programas que les atañen, radica en la incapacidad de las instituciones para fomentar formas de encuentro e intercambio con este sector de la población, el que además, a diferencia de otros grupos sociales, no actúa corporativamente, en función de que su comportamiento colectivo se guía por las dimensiones simbólicas y no por las dimensiones materiales de su existencia.

Un factor que incide negativamente en la aplicación de los programas de juventud es el de la percepción mediática de las y los jóvenes, en particular de la televisión, que los representa como un problema y reincide en estereotipos clasistas: los exitosos de clase alta y los fracasados de clase baja asociados a conductas de riesgo, una limitada perspectiva que invisibiliza a la gran cantidad de jóvenes que estudian y trabajan, o de aquellos que realizan tareas de servicio a la comunidad. Para Rodríguez, dicho “modelo” fundamenta sistemática y cotidianamente la implementación de respuestas programáticas desde las políticas públicas, sustentadas en el endurecimiento de las medidas vinculadas con el combate al delito y el desarrollo de medidas “educativas” con los “ignorantes” que “se meten en problemas”, relativizando fuertemente el valor de cualquier otra medida “promocional”, que pretenda “integrar” a los “jóvenes problemáticos” y desconociendo que se trata de jóvenes que son sujetos de derecho.

Otro factor de incidencia negativa de los programas de jóvenes es el relacionado con el “adultismo”, construido en torno a enfoques paternalistas y asistencialistas hacia los jóvenes y motivando con ello su exclusión; este (mal) enfoque se basa en una idea según la cual no es posible cambio alguno en las poblaciones de jóvenes marginados desde su nacimiento, criminalizándolos por ello, lo cual se evidencia en la percepción de los jóvenes sobre la policía, de la cual pueden

llegar a “cuidarse”; sobre los funcionarios del sector salud con tendencia a culpabilizar a los pacientes, haciéndolos responsables de sus problemas, y del personal docente, sobre todo de educación media, que frente a la complejidad de la situación de las y los jóvenes, envueltos en dinámicas familiares y sociales que inciden en su desempeño escolar a nivel académico y relacional, dan por perdidas los cambios posibles.

También encontramos una idea de “juvenilismo”, que considera que las políticas públicas de juventud son un asunto de exclusiva responsabilidad de los propios jóvenes, pero, a decir de Rodríguez, aunque éste es un argumento muy original, llevado a sus extremos podría ser antide-mocrático, en tanto que desconoce la legitimidad de la designación de los funcionarios, por parte de autoridades de gobierno legítimamente instaladas.

Finalmente encontramos el obstáculo del “burocratismo”, manifiesto en el diseño de respuestas simples a problemas complejos, para Rodríguez, las políticas y programas formuladas bajo este enfoque buscan “no complicarse mucho con las “novedades” de los gobiernos de turno, que siempre se instalan con la intención de cambiar todo, sin saber que en realidad hay posibilidades muy escasas para concretar dichos cambios”.

La Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) promueve la Convención Iberoamericana de derechos de los jóvenes, la cual México aún no ratifica. La Convención reconoce el derecho de las y los jóvenes a la paz; a la igualdad de género, a la vida, a la integridad personal, a la protección contra abusos sexuales, a la objeción de conciencia, a la justicia, a la identidad y personalidad propias; al honor, la intimidad y a la propia imagen; a la libertad y seguridad personal; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a formar parte de una familia y a la formación de una familia; a la participación; a la educación, la cultura y el arte; a la salud; al trabajo y a condiciones de trabajo; a la protección social; a la formación profesional; a la vivienda; a un medioambiente saludable; al ocio y esparcimiento y el derecho al deporte.

Por otro lado, y derivado de lo anterior, México no ha establecido una Ley Nacional de Jóvenes, y aunque existe una iniciativa de ley en la Cámara de Diputados, ésta se ha ido postergando y heredando a la actual administración del PRI.

Sin embargo, no obstante, la falta de ratificación de la Convención por parte de México y la existencia a nivel nacional de un marco jurídico que reconozca a las y los jóvenes como sujetos de derecho, desde el año 2000 en nuestro país se ha venido promulgando leyes de juventud a nivel de los estados, de tal suerte que al día de hoy solo siete estados no cuentan con dicha ley, a saber: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Zacatecas. Aunque de las 25 entidades que cuentan con ley estatal de jóvenes, solo cuatro cuentan con su respectivo reglamento, son los estados de Guanajuato, Estado de México, Nayarit y Yucatán.

Además, los institutos estatales de juventud, que en algunos casos son secretarías o sub-secretarías de gobierno, han venido estableciéndose desde finales de los 90, siendo la excepción los estados de Chiapas y Guerrero, los cuales fundaron sus respectivos institutos en 1989. Y no obstante que todos los estados cuentan con institutos de la juventud, no todos tienen reglamentos internos de operación, lo que dificulta la responsabilidad y coordinación interinstitucional a la hora de diseñar e implementar las políticas y programas.

Políticas de juventud

El diseño e implementación de las políticas de juventud en México manifiesta tensiones que restringen las posibilidades reales para el ejercicio de la autonomía cultural y política de las y los jóvenes, la cual es condición fundamental para la vigencia de sus derechos.

Por un lado, las políticas de juventud han sido realizadas desde las esferas gubernamentales y sus instituciones designadas para ello, por lo que más que políticas públicas o sociales de juventud, han de ser concebidas como políticas gubernamentales dirigidas al sector de jóvenes.

Por otro lado, y derivado de lo anterior, existe un debate entre considerar a las y los jóvenes como beneficiarios-usuarios de los servicios generados por los programas y las políticas hacia el sector juvenil o más bien como sujetos de derechos y actores sociales con capacidad y posibilidad de participar en las políticas públicas de juventud.

Las tensiones en torno al diseño e implementación de las políticas de juventud se fundan en

la falta de claridad o determinación jurídica e institucional entre concebir a las y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, y la posibilidad de promover el ejercicio autónomo de la ciudadanía de las y los jóvenes. La primera perspectiva supone la existencia de jóvenes capaces de interactuar en el espacio público con miras a incidir en el diseño de las políticas que les atañen; la segunda perspectiva considera que la vigencia de los derechos fundamentales de las y los jóvenes es condición de posibilidad para generar un diálogo público y propiciar la participación de la sociedad en el diseño e implementación de las alternativas propuestas.

Para Ernesto Rodríguez, estudioso de las políticas de juventud, las políticas públicas dirigidas a las y los jóvenes en América Latina contienen deficiencias que es preciso atender en lo inmediato. A nivel programático aprecia avances sustanciales, no obstante, dichos avances no se han articulado adecuadamente ni se han mantenido por suficiente tiempo, por lo que sus repercusiones efectivas sobre las poblaciones destinatarias han sido magras e inconstantes.

En México el mayor avance que podemos considerar a partir del año 2000 es la implementación de mecanismos de obtención de información sobre la juventud, que entre otras herramientas ha producido la Encuesta Nacional de Juventud (2000, 2005 y 2010), a partir de la cual se procura conocer el contexto y opiniones de las y los jóvenes sobre los temas de salud sexual, actividades laborales, relaciones sociales y valores.

Programas de juventud

Hoy en día existe aún la percepción tanto de funcionarios públicos y de políticos profesionales como de la ciudadanía en general, de que el diseño e implementación de las políticas públicas es una labor que corresponde a las instituciones gubernamentales exclusivamente; en razón de ello, los vínculos de colaboración que establecen las instituciones con las organizaciones de la sociedad civil se desarrollan bajo el supuesto de que la ciudadanía es capaz de reproducir los contenidos de las políticas y programas, antes que de coadyuvar en su formulación, implementación y seguimiento efectivos.

De esta manera, aunque México puede justificar supuestos avances en la democratización de la sociedad y sus instituciones, lo cierto es que dichos avances se concentran en el sistema de partidos pero no así en la búsqueda de una democracia interna y el acceso público a la información, por lo que, mientras no existan prácticas que favorezcan la consolidación de una cultura democrática en la que se sustente la autonomía y la colaboración entre la ciudadanía y sus instituciones, la consolidación democrática de nuestro país continuará inconclusa.

En materia de políticas de juventud, el gobierno acude a ellos básicamente para legitimar acciones institucionales, antes que para promover su autonomía y participación activa en los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas relacionadas con sus necesidades y propuestas.

Por otro lado, la concreción de las políticas y programas se ha producido de manera desarticulada, como resultado del diseño y la ejecución de políticas sectoriales que rara vez interactúan para complementarse. A decir de Ernesto Rodríguez, en términos institucionales, esta desarticulación suele asociarse a una confusión de competencias entre los entes ejecutores y los encargados del diseño, la supervisión y la evaluación. Estos problemas se advierten cuando se trata de establecer nexos entre las instituciones especializadas en los asuntos de la juventud y las secretarías.

Bajo este contexto es que observamos los programas dirigidos expresamente a las y los jóvenes, y por lo cual señalamos la falta de impacto real en cuanto a su cobertura y respuesta a los problemas de fondo que enfrenta la juventud mexicana. Los programas más importantes que se han llevado a cabo de 2000 a la fecha, así como su impacto y los organismos que participan.

Jóvenes y vida libre de violencia

El derecho de las y los jóvenes a una vida libre de violencia no está garantizado constitucionalmente como en el caso de las mujeres, a pesar de que durante los últimos diez años se ha incrementado la incidencia de actos de violencia entre y hacia este sector de la población.

De acuerdo con el estudio de La violencia juvenil en México [Banco Mundial, 2012], la violencia se ha incrementado significativamente en México desde 2008. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes aumentó de 8.4% en 2007 a 23.8% en 2010, incrementándose al mismo tiempo

el número de jóvenes como víctimas y como agresores, de suerte tal que la tasa de homicidios juveniles se ha incrementado de 7.8% en 2007 a 25.5% para 2010.

Asimismo, del total de homicidios juveniles de 2000 a 2010, los grupos más afectados tienen entre 20 y 29 años, y aunque afecta más a hombres que a mujeres, las mujeres víctimas crece cada día más, por lo que, si en el año 2000 la proporción era de 8 a 1 de hombres por cada mujer, entre 2007 y 2010 la proporción de homicidios juveniles entre hombres y mujeres se elevó de 7 a 9.

Además, conforme al citado estudio del Banco Mundial, el homicidio de jóvenes de 10 a 29 años se ha concentrado en 56.7% de los casos en cinco entidades del país, a saber: Chihuahua, Sinaloa, Estado de México, Baja California y Guerrero, y se estima que 1 de cada 4 mexicanos ejecutados en la “guerra contra el narcotráfico” es joven. Aunado a ello, entre 2007 y 2010 los homicidios de jóvenes por armas de fuego se triplicaron; para 2010 pasaron a ser responsables de la mitad de delitos cometidos en ese año, y en ellos 6 de cada 10 tenían entre 18 y 24 años y 9 de cada 10 eran hombres.

Las acciones emprendidas por el gobierno federal, en especial durante el sexenio calderonista, implicaron un considerable desembolso de recursos y en algunos de ellos, como en el caso de los programas implementados por la SEP, su cobertura fue exitosa, en vista de la infraestructura provista por el sistema educativo nacional.

Incluso en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se reconoce la importancia de vincular a la política social y las estrategias de seguridad como estrategia para prevenir la violencia y la promoción de los derechos humanos, y aunque en 2009 se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, con el objetivo de promover lineamientos de prevención social y la promoción de la cultura de la paz, legalidad y respeto a los derechos humanos, la única acción integral fue la estrategia “Todos somos Juárez”, circunscrita únicamente a este municipio.

Por otro lado, aun cuando reconocemos que la incidencia delictiva en las y los jóvenes es producto de las condiciones de exclusión en las que han crecido, se considera viable la creación de una política pública integral que trate la violencia juvenil de manera explícita y con atención a los grupos de mayor riesgo como los jóvenes que desertan del sistema escolar.

Jóvenes y educación

No obstante, los avances en la cobertura educativa en educación básica (preescolar, primaria y secundaria), los niveles que mayores desafíos presentan son los de educación media superior y superior, debido a la capacidad de absorción de la población en edad de cursar dichos estudios y a las características socioeconómicas de los jóvenes, quienes en cerca de la mitad se integran a partir de los 15 años a actividades productivas.

A nivel latinoamericano, el principal logro en materia de educación es la ampliación de la cobertura de la población objetivo, particularmente entre las mujeres, avance alcanzado en buena medida debido al incremento de la inversión en educación, dado que el gasto público en el sector aumentó considerablemente. Sin embargo, no ha habido tantos logros en materia de equidad social y calidad de la enseñanza, lo que redundará en la calidad de los empleos y ejercicio de los derechos en general.

Para Ernesto Rodríguez, existen al menos cinco áreas problemáticas en la educación, a saber: a) la desaceleración de la tasa de crecimiento de la matrícula; b) la desigual cobertura de la enseñanza entre países, regiones subnacionales y grupos sociales; c) el deficiente rendimiento académico de niños y jóvenes, especialmente de los pertenecientes a hogares de escasos recursos y bajo nivel de capital social; d) la concentración de la inversión en los más ricos, como lo ilustra el desarrollo de la enseñanza superior; y e) las múltiples ineficiencias que explican el desajuste entre niveles de inversión crecientes y niveles de rendimiento escolar decrecientes.

Además, de acuerdo con el BM [2007], las situaciones de riesgo en las y los jóvenes tiene que ver en buena medida con el tipo y grado de apego emocional de los jóvenes con la escuela: “se cree que las escuelas con entornos peligrosos y maestros sobrecargados de trabajo tendrán menos oportunidades para conectarse con sus alumnos que las escuelas más seguras que cuentan con personal dedicado y acogedor”; aunado a ello, la sensación de tener un padre o madre preocupado por el joven influye favorablemente, dado que “los jóvenes que se sienten cercanos de esta manera a sus padres no abandonan la escuela, no comienzan a trabajar (o si lo hacen,

permanecen en la escuela), inician actividades sexuales más tarde y usan protección, restringen el consumo de drogas y alcohol al mínimo y son menos violentos que aquellos que no tienen este vínculo emocional con sus padres”; es por ello que las conductas de riesgo son influenciadas por la salud mental que se manifiesta por medio de sentimientos de inclusión: “los jóvenes que se sienten parte de su comunidad, que tienen amigos y que no se sienten solos tienen menor incidencia en comportamientos de riesgo”.



Para 2006 un 37% de los jóvenes abandonan los estudios entre los 15 y los 17 años, seguido de los jóvenes entre 18 y 20 años, con un 25.6%, y en tercer lugar los de 12 a 14 años, con un 21.8%, siendo el primer motivo de abandono de los estudios la necesidad trabajar, en un 42.4% de los casos. Para el final del sexenio foxista el rezago en educación básica se estimaba en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad eran jóvenes de entre 15 y 35 años.

Asimismo, en 2006 la educación media superior atendía a cerca de tres quintas partes de la población de 16 a 18 años, es decir, 58.6%; si bien la matrícula en este nivel educativo creció notablemente, su eficiencia terminal en 2006 fue de 60.1%. Por su parte, la educación superior sólo captaba a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De éstos, la gran mayoría, cerca del 94%, estudiaba licenciatura o sus equivalentes, y aproximadamente el 6% cursaba estudios de posgrado.

En contraste, si bien durante el sexenio de Felipe Calderón la matrícula de estudiantes de la educación básica y media superior se incrementó como efecto de la mayor cantidad de jóvenes, al mismo tiempo se incrementó la cantidad de jóvenes que abandonó sus estudios, desde nuestro punto de vista, debido a las precarias condiciones laborales de sus familias, así como debido a la falta de pertinencia de la educación básica en su nivel de secundaria y preparatoria.

Al mismo tiempo y como se verá más adelante, la reducción de la cantidad de jóvenes que estudia está íntimamente ligada con el porcentaje de mujeres jóvenes que quedó embarazada se incrementó, en buena medida debido a la reducción de la edad de inicio de la vida sexual, que de 2000 a 2010 creció en cada rango de edad hasta en 10 puntos porcentuales para las y los jóvenes de entre 15 y 19 años y de 20 a 24 años.

Jóvenes y salud

En relación con la salud de las y los jóvenes, el mayor énfasis se ha concentrado en programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas, prevención y atención de las enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA y la reducción del embarazo no planificado en adolescentes.

Desde hace aproximadamente dos décadas el consumo de sustancias tóxicas en nuestro país comenzó a observar tendencias crecientes. Actualmente no sólo se mantienen las tendencias crecientes, sino que, a partir del año 2000 se están manifestando cambios importantes respecto de décadas pasadas.

Antes el consumo se encontraba muy localizado en ciertos sectores de la población adulta y juvenil, a diferencia de hoy que el consumo de alcohol, marihuana, cocaína y meta-anfetaminas (tachas, éxtasis, etc.) se extiende entre adolescentes, jóvenes, varones y mujeres.

Además, la situación se hace más compleja por la frecuente aparición de sustancias tóxicas nuevas o de las llamadas drogas de diseño y porque, actualmente, las y los jóvenes (y los adultos) consumen diferentes sustancias de manera simultánea o secuenciada, por ejemplo, alcohol-cocaína-marihuana o tachas-ácidos-marihuana; lo que incrementa el riesgo de intoxicación, por la combinación y porque las sustancias son más poderosas.

De acuerdo con la Encuesta de tabaquismo de jóvenes en México, en nuestro país los futuros fumadores han iniciado su adicción desde los 13 años. Por esta razón, en los próximos 20 años, cuando los jóvenes fumadores de hoy lleguen a la edad mediana, y que a nivel mundial representan un tercio de los 1100 millones de fumadores, el fumar causará 10 millones de muertes por año a nivel mundial, 70% de las cuales se ubicarán en países con ingresos medios y escasos.

Analizando las encuestas de tabaquismo en jóvenes de 2005, 2006 y 2008, la prevalencia de estudiantes fumadores entre 13 y 15 años se encontraba entre 10.5 y 27.8%. El consumo más alto se presentó en Toluca (27.5%), Puebla (27.5%) y Ciudad de México (27.8%); y los más bajos en Colima (11.5%) y Culiacán (10.5%). Por género, se encontró el mismo comportamiento entre hombres y mujeres.

Por otro lado, en relación con el inicio de la vida sexual, la edad de inicio se ha reducido año con año, de suerte tal que si en el año 2000 22.3% de la población joven de entre 15 y 19 años de edad había iniciado ya su vida sexual, para el año 2010 esta cantidad se elevó en más de 10 puntos porcentuales, al ascender 33.6%. En el rango de edad que va de los 20 a los 24 años la tendencia fue similar, al incrementarse del 65% en el año 2000, al 75.7% en el año 2010. Por su parte, los jóvenes que se ubican en el rango de edad que va de los 25 a 29 años no presentaron cambios significativos.

La reducción de la edad de inicio de la vida sexual trae consigo desafíos para las familias e instituciones, debido a que es un factor para el embarazo no planeado adolescente, el cual precisamente se ha incrementado en el mismo periodo, y el cual se traduce o tiende a traducirse en abandono escolar e integración al mercado laboral en condiciones precarias.

De manera contradictoria a la reducción de la edad de inicio de la vida sexual y de incidencia de embarazos no planeados en la adolescencia, de acuerdo con la ENJ de 2005 y 2010, las y los jóvenes reportan un incremento en la utilización de métodos de prevención y/o anticoncepción en su primera relación sexual. De esta manera, en 2005 solo el 46% de las y los jóvenes reportaron haber empleado algún método, en tanto que para 2010 dicho porcentaje se incrementó casi en un 10% al alcanzar el 55.6%.

En relación con el embarazo adolescente no planeado, en el año 2000, del total de embarazos el 17% fueron de mujeres de entre 14 y 19 años, mientras que, en el 2011, el porcentaje creció al 19.3% (de un total de 2,5 millones de embarazos), de acuerdo con datos del INEGI. Se estima

que actualmente la mitad de las adolescentes que tienen relaciones sexuales se quedan embarazadas, y que 83% de quienes tienen un hijo nunca vuelven a estudiar.

Pero los datos antes señalados se contradicen con los porcentajes de jóvenes que tiene acceso a los servicios de salud, en vista de que de 2005 a 2010 se incrementó en un 23.24%, al pasar de 49.9% en 2005 a un 73.3% en 2010. Esta dinámica de mayor acceso a los servicios de salud, menor prevención de embarazos adolescentes, se puede explicar a partir de las estrategias de elaboración e implementación de programas para prevenir el embarazo adolescente no planeado.

Jóvenes y trabajo

México, como la mayor parte de los países en desarrollo debe hacer frente a los efectos del crecimiento de la pirámide poblacional, predominantemente joven, que implica sobre todo la innovación y equilibrio entre los sistemas de seguridad social y el flujo de ingresos provenientes del trabajo de la Población Económicamente Activa, la cual está conformada mayormente por jóvenes.

Sin embargo, el sector de los jóvenes en México enfrenta a su vez desafíos relacionados con el tipo de exigencias del mercado laboral y, por consiguiente, con el tipo de formación obtenida. No obstante, si por un lado la tendencia mundial en cuanto al tipo de mercado laboral es la de requerir cada día más conocimientos que habilidades, dicha tendencia es más evidente en los países desarrollados que en los países en desarrollo, estos últimos inmersos en conflictos de carácter político, económico y social.

Los jóvenes en México se enfrentan a desafíos relacionados con su inserción en el mundo laboral. El desempleo que aqueja a este sector de la población es un efecto, más que una causa, del estado de vulnerabilidad social de los jóvenes. El problema del desempleo juvenil, no obstante, no es monopolio de los países en desarrollo como México, sino del mundo en general. Dicho problema se ha agravado en los últimos años debido a la recesión mundial, y que en combinación con el crecimiento exponencial de la población en los últimos treinta años da como resultado que el crecimiento económico no se compagine con el crecimiento del empleo en la misma proporción.

A estos factores debe sumarse el hecho de que el cambio general en las tendencias económicas motivadas por la innovación en las tecnologías de la información y la comunicación dificulte la inserción de los jóvenes estudiantes al mercado laboral, entre los que destacan, por sus grados de vulnerabilidad, las jóvenes madres, los jóvenes con alguna discapacidad, los jóvenes indígenas y migrantes, dentro de los cuales sobresalen a su vez las circunstancias de las mujeres.

De acuerdo con la ENJ 2010, son siete las entidades federativas que concentran más de la mitad de los jóvenes inactivos (53.0%), sin embargo, también son de las que cuentan con mayor población de 14 a 29 años. Por ello se observa que no hay un patrón de comportamiento territorial, es decir, no existe mayor concentración de jóvenes inactivos en alguna región del país.

Los factores que inciden en el desempleo y subempleo juvenil guardan estrecha relación con los factores que influyen en la deserción escolar de este segmento de la población. Dichos factores están relacionados con las condiciones de pobreza u origen socioeconómico, género y el sector en el cual habitan, rural o urbano. Al mismo tiempo, las características educativas de la población joven repercuten en el tipo y calidad de empleo de aquellas personas que deciden -bajo cualquier tipo de presión- iniciar su vida laboral a edad temprana, la cual inicia en promedio a los 15 años, edad en la que aumenta significativamente la deserción o abandono escolar. De ahí que el principal nivel educativo que se precisa impulsar sea el del nivel medio superior.

Conclusiones

México aún se encuentra en posibilidad de revertir las pérdidas del bono demográfico; recordemos que, en comparación con las tendencias demográficas pasadas, ya no están naciendo tantos niños como en la segunda mitad del siglo XX, y la población de la tercera edad todavía no es abrumadora, pero para mediados del siglo XXI la tendencia será la opuesta: una mayor proporción de ancianos, una menor proporción de jóvenes y todavía menor la de niños. El incremento de la población inactiva para entonces nos obliga a tomar con seriedad hoy el desafío de la ciudadanía de las y los jóvenes.

Ernesto Rodríguez apunta a dejar de analizar los asuntos laborales desde la lógica de las corporaciones empresariales y sindicales, y hacerlo desde la lógica de la incorporación de las ge-

neraciones jóvenes a la dinámica de nuestras sociedades. Asimismo, nos impele a reconocer que la criminalidad entre los jóvenes ha aumentado en la medida en que la sociedad ha generado enormes contingentes de jóvenes excluidos a disposición de los grupos criminales organizados como el narcotráfico, que los utilizan para todo tipo de “trabajos”.

En este sentido, se hace necesaria la intervención de un conjunto amplio de actores sociales e institucionales para avanzar en el proceso de definición de las políticas de protección de los derechos fundamentales de las y los jóvenes, desde el punto de vista de su definición y reconocimiento, de su realización y de los servicios que han de favorecer el acceso a los bienes públicos en ellos implicados. El ejercicio de debate y formulación fortalecerá las capacidades de las y los jóvenes, así como de sus organizaciones, para la interlocución con los agentes institucionales, asunto que en nuestro país todavía se encuentra en ciernes.

Por otro lado, resulta evidente que en los últimos años el diseño de las políticas públicas dirigidas a los jóvenes ha resultado inadecuado e insuficiente para alcanzar su plena integración al desarrollo nacional. Muchas de las acciones son relevantes pero limitadas en relación con su cobertura.

Si bien México ha contado con instituciones federales y estatales encargadas de su atención, como el INJUVE, el CREA y desde 1999 el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), los cuales han probado ser un brazo efectivo del Estado, el presupuesto del IMJUVE, como institución gubernamental encargada de las políticas de juventud, resulta insuficiente, aunque desde 2007 incrementó su presupuesto en 87.9%. el IMJUVE está limitado además por la falta de mecanismos de carácter normativo con los cuales poder incluir la perspectiva juvenil en los programas de otras secretarías de Estado.

Por ello resulta necesario generar las bases de coordinación entre las distintas dependencias que atienden directa o indirectamente al sector juvenil para lograr instrumentar una política pública transversal en materia de juventud. Asimismo, se debe promover entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles federal, estatal y municipal el óptimo aprovechamiento de los recursos que se destinan para la atención de la juventud, para lograr un mayor impacto y beneficio en la calidad de vida de los jóvenes.

La inclusión de las y los jóvenes como sujetos de derecho implica discutir los términos en los que las instituciones de gobierno entablan relaciones y comunicación con la ciudadanía, y a su vez, una determinada concepción de ésta que no se agota en un rango de edad.

El plano en el que las personas y comunidades experimentan o viven la presencia del Estado y de un orden normativo en sus vidas es en la acción de gobierno, en el conjunto de acciones programadas o improvisadas que afecta directa o indirectamente la manera y el alcance en que los individuos y las familias acceden a los bienes y ejercen sus derechos. Dicha acción de gobierno del Estado entraña un tipo o tipos particulares de relación con la ciudadanía, así como reglas bajo las cuales es posible acceder a los espacios de poder y generalmente, maneras de disentir u oponerse al orden establecido, con la posibilidad legal o no de modificarlo.



Históricamente, la conformación de las reglas, espacios y grupos de poder se enmarca en la lucha por la ampliación o reconocimiento de derechos, que puede leerse como búsqueda del reconocimiento e inclusión de identidades; por ejemplo, el derecho de expresión y asociación, el derecho a la educación o el derecho de la mujer al voto y muy recientemente el paulatino reconocimiento de su derecho al trabajo digno.

Se observa entonces que la acción de gobierno se desarrolla en un contexto de aceptación y promoción de derechos, que además en México se circunscribe dentro de un régimen político democrático. No es evidente sin embargo el mecanismo bajo el cual coexisten, se complementa y reproducen estas tres dimensiones, acción de gobierno, derechos humanos y democracia. Son áreas en las que los distintos grupos de poder evocan una ideología en particular, si no es que un discurso improvisado en el que recuperan conceptos en boga.

Su consideración es importante debido a que lo que está en juego es la justificación de la razón de ser de la democracia, la comprensión de los derechos humanos y el fin de la acción de gobierno y que deviene, justamente, de una manera de concebir y dotar de dignidad al ser humano.

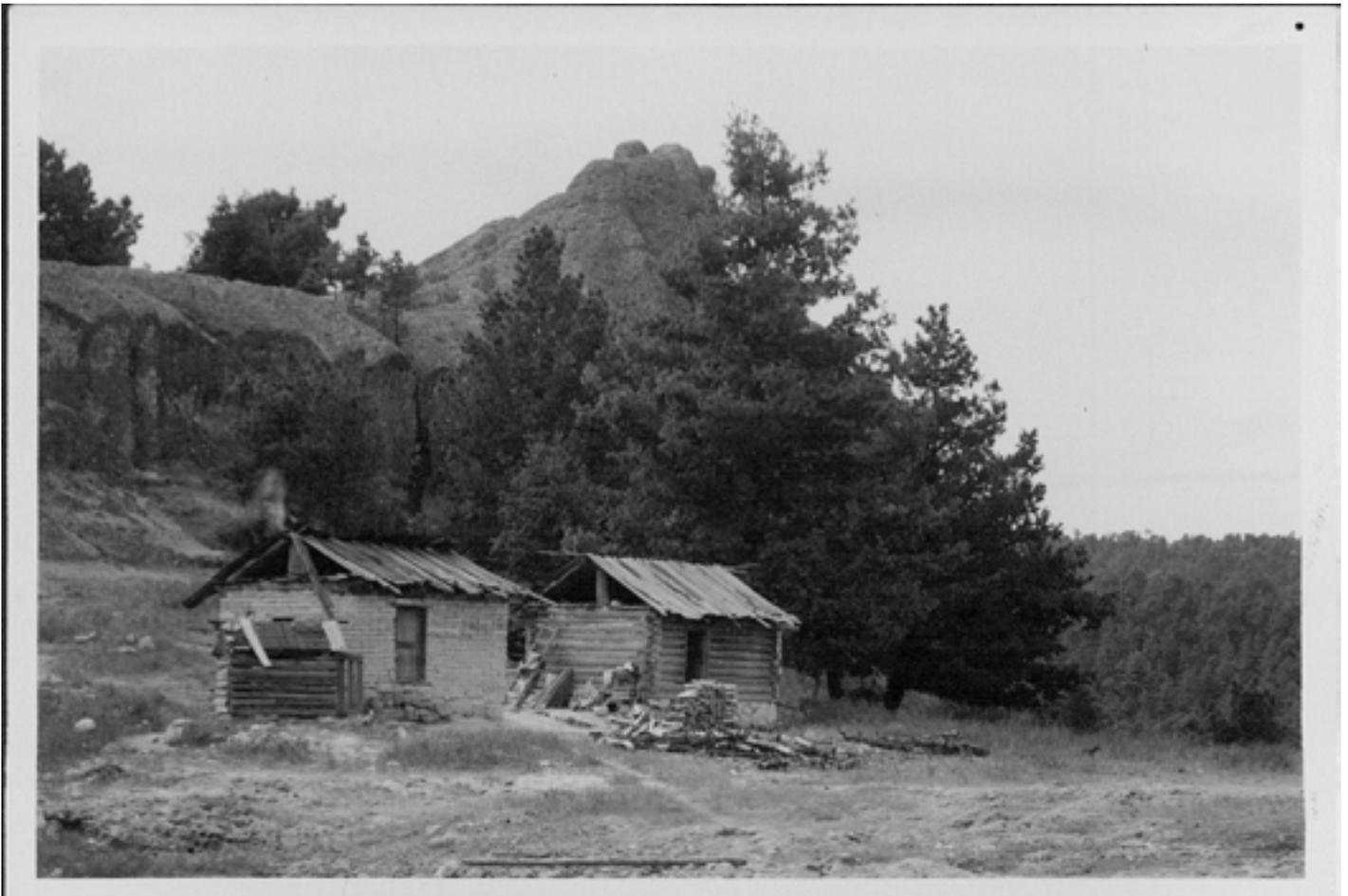
Los Programas Sociales del Gobierno Federal: Análisis de sus Deficiencias Metodológicas y de Evaluación

Armando Olán Niño¹

Se busca identificar y conocer la naturaleza de las políticas y programas públicos como herramientas para la generación de valor y bienestar social.

Apoyados en la Teoría del Cambio, que permite identificar los resultados que se pretenden obtener a partir de la generación de herramientas de evaluación que ayuden a alcanzar resultados deseables en el futuro, intentaremos entender la lógica de la Política de Evaluación de Resultados aplicada a la evaluación del gasto en programas sociales.

Como se ve, la Política de Evaluación de Resultados cuenta con la herramienta conocida como Presupuesto Basado en Resultados que, en el fondo, es un ejercicio de planeación a partir del cual se pueden asignar recursos vinculándolos con los resultados esperados.



En el marco normativo vigente en México, desde el Plan Nacional de Desarrollo es posible diseñar los objetivos de los programas presupuestarios mediante los que actúa el gobierno. Desde esa perspectiva se asignan los recursos presupuestarios.

1 Olán Niño, Armando. Los programas sociales del Gobierno Federal. Análisis de sus deficiencias metodológicas y de evaluación. Documento de trabajo No. 831 PAN: FRPH, agosto del 2020. Págs. 39

Las reflexiones que siguen se basan en la tesis de que el análisis y el estudio del gobierno y de la administración pública deben permitir descubrir qué es lo que los gobiernos pueden hacer de manera exitosa y cómo puede lograrse de la manera más eficiente y económica posible.

Para poder realizar este análisis, la línea de investigación debe preguntarse cómo puede alcanzarse la efectividad de los servicios y programas de la administración pública mediante mejoras en las acciones administrativas que permitan que los recursos asignados rindan los mayores frutos posibles.

Cuando se habla de la mejora en las acciones administrativas, es decir, la mejor administración de los recursos públicos para alcanzar los mejores resultados, evidentemente hay una referencia al aparato burocrático que es responsable de la ejecución de los programas y servicios y, por lo tanto, de la aplicación de los recursos. Con esta responsabilidad, el servicio civil o burocracia tiene que ser entendida como una gestora de bien común y, por lo tanto, como una garante del interés público en tanto que son los responsables de alcanzar los objetivos que racionalmente se propone la sociedad mediante el gasto en el que colabora.

Sin embargo, durante muchos años, la lógica que dominaba el funcionamiento de las burocracias, implicaba que éstas serían capaces de alcanzar los objetivos que perseguían si se ceñían estrictamente a las reglas y normas que delimitan su función, es decir, que los funcionarios que integraban esa burocracia sólo realizaran aquéllas tareas que tenían expresamente asignadas, y que su actividad contara con controles y supervisiones que permitieran que los recursos ejercidos se aplicaran de manera efectiva en los rubros y propósitos para los que fueron designados y, con ello, garantizar que no se desviarán los fondos o se destinaran a fines diversos de los previstos.

Esa lógica, que se centraba en la legalidad y en el control del ejercicio de los recursos, pero se ponía poca atención en los resultados. Bastaba con garantizar que los funcionarios realizaran las acciones que les estaban encomendadas (y que no realizaran aquellas para las que no tenían mandato) y que aplicaran los recursos en los rubros para los que habían sido autorizados. Faltaba valorar si el gasto había alcanzado los resultados esperados.

La más grave de las consecuencias de una visión de la burocracia como la que analizamos era que, al despreocuparse por los resultados concretos que brindaban a la sociedad, se divorciaron de la propia sociedad y colocaron en el centro de sus objetivos, la defensa de sus propias agendas.

Así, la opinión pública identificaba al gobierno y a las burocracias como un agente ineficiente, que desperdiciaba recursos y que le resultaba muy costoso a la sociedad con magros resultados.

Si a esto se añaden las permanentes crisis de ingresos que viven los gobiernos, es evidente que fue necesario concretar redefiniciones que permitieran mejorar la rendición de cuentas, aumentar la productividad y reducir las cargas de trámites y de procesos.

En estos esfuerzos de redefinición de los aparatos burocráticos la administración pública se acerca a conceptos de la actividad privada tales como Gestión por Objetivos y Gestión de Calidad Total.

El nuevo paradigma de la administración pública es la gestión orientada a la consecución de resultados que permite evaluar y tomar decisiones financieras en base a los éxitos alcanzados. Con esta visión, la calificación que los gobiernos otorgan a sus programas (que se debe ver reflejada en los presupuestos que se les asignan), aspira a responder de manera más directa a los intereses reales de los ciudadanos. Los resultados son tangibles y mesurables, en cambio, el interés público, o el interés general, son conceptos vagos que pueden significar cualquier cosa. Es evidente que el ciudadano prefiere que le ofrezcan resultados en lugar de discursos o conceptos vacíos; de la misma manera, cuando evaluamos resultados se fortalece la capacidad de rendir cuentas y, consecuentemente, la capacidad ciudadana de evaluar los efectos reales de la gestión pública, lo que, al fortalecer la participación ciudadana en la evaluación, fortalece a la propia democracia.

La Gestión enfocada en Resultados se ha definido como una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en el desarrollo del país.

Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en el cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para

la planificación estratégica, le gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

Los pilares de la gestión basada en resultados son, según la academia:

Planificación para Resultados:

Es un instrumento que se utiliza para señalar la situación que se pretende alcanzar en el futuro y la forma en que ello puede lograrse. Su implementación exige que resolvamos tres preguntas centrales, ¿dónde estamos? ¿a dónde vamos? y ¿cómo podemos llegar ahí?

Las respuestas a estas preguntas elementales se deben buscar con claridad estratégica para que podamos responder con una visión clara del futuro, tomando en cuenta la opinión de los actores y de las mayorías políticas, considerando la forma de cuidar los derechos de las minorías de forma tal que se logre que los objetivos de la planeación puedan ser compartida por la comunidad política.

Presupuesto por resultados:

Es el proceso mediante el cual se pueden integrar de manera sistemática los resultados de la gestión pública en la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos.

Para ello se requiere, por lo menos, lo siguiente:

Que se encuentre disponible información clara y suficiente respecto de los resultados de los programas que hayan recibido recursos públicos mediante seguimiento y evaluaciones profesionales;

Reglas claras y estables sobre la forma en que serán recopilados y analizados los resultados de la gestión que servirán para la toma de decisiones;

Un sistema que permita generar incentivos extra fiscales para la obtención de resultados, es decir, estímulos distintos al crecimiento de los presupuestos de los programas que administre cada equipo burocrático; y

Flexibilidad normativa que permita adaptar las reglas y la toma de decisiones conforme a las necesidades de cada etapa de la gestión.

Gestión financiera, auditoría y adquisiciones:

En este pilar identificamos tres componentes:

Gestión Financiera Pública: Conjunto de elementos administrativos mediante los cuales se logra captar recursos y destinarlos a los propósitos del gobierno;

Auditoría: Conjunto de acciones y previsiones para controlar la actividad de las unidades ejecutoras del gasto gubernamental;

Adquisiciones: Conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos mediante los que el gobierno adquiere los bienes, las obras y servicios que le permitirán brindar los servicios que le debe a la población.

Gestión de programas y proyectos:

Serie de mecanismos y acciones a través de los cuales el gobierno o las agencias gubernamentales logran producir los bienes y servicios que le deban a la ciudadanía conforme sus planes de desarrollo.

Monitoreo y Evaluación:

A través del monitoreo se logra recopilar los datos de resultados del ejercicio del gasto de manera ordenada y sistemática, que permite obtener información suficiente sobre los referidos programas para la toma de decisiones. La Evaluación, por otra parte, es la forma en que se aprecian, observan y analizan los datos recabados a través del monitoreo. Gracias a la evaluación seremos capaces de conocer los resultados reales y concretos de los programas presupuestales del gobierno y de sus políticas públicas para alcanzar el desarrollo social.

Estos pilares forman parte del diseño institucional del Estado mexicano. En materia de planeación (primer pilar), el sustento normativo se encuentra en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art. 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

A partir del año 2000, el gobierno federal mexicano apuesta de manera decidida por instrumental los principios de la gestión basada en resultados y, de manera muy notable, en materia de desarrollo social y combate a la pobreza al entender que la manera más eficiente de atacar este problema era generando capacidades institucionales que pudieran entender la pobreza a partir de poder medirla.

Estos esfuerzos se ven reflejados en las modificaciones legales que llevaron al establecimiento del Sistema de Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED).

Podemos afirmar que contamos con las herramientas suficientes y necesarias para aplicar el sistema de planeación por resultados. Si analizamos la Ley de Planeación, podremos observar que los criterios del pilar Planeación están contemplados en la legislación vigente y que deben tener aplicación concreta en la realidad nacional.

Así, por ejemplo, el artículo 3° de la Ley de Planeación define la planeación nacional del desarrollo como:

la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

A pesar de ello, y a pesar de la existencia de planes de desarrollo y de gobierno desde el nivel nacional y hasta el municipal, se percibe una clara lejanía entre lo planeado y los resultados obtenidos.

Esto significa que entre los planes y los resultados existe una relación inadecuada y que el gasto no puede ser valorado en términos prácticos, así, es evidente que en el eje Planeación, se hace necesario fortalecer los instrumentos que se utilizan para garantizar que se logren alinear los objetivos perseguidos con los programas presupuestarios de forma tal que los recursos no sean

desperdiciados.

Por lo que hace al eje Presupuesto basado en Resultados, en el año 2007 nuestro país implemento el primer modelo serio en ese sentido al aprobar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En el 2009, a través de una reforma al Reglamento de esa ley, se establecieron los primeros mecanismos permanentes de evaluación del presupuesto a partir del desempeño de los programas.

En este modelo de evaluación aparece el rol del Coneval³ junto con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública como los actores relevantes del sistema de presupuesto basado en resultados.

El Coneval tiene la responsabilidad de la evaluación de la política de desarrollo social desde la perspectiva de los presupuestos basados en resultados, para lo que implementa indicadores de resultados, indicadores de gestión y de servicios, mediante los que puedan medirse el cumplimiento de los objetivos de los resultados de las políticas sociales de los gobiernos.

El artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define en Sistema de Evaluación del Desempeño como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. Este sistema es la base de funcionamiento de los Presupuestos basados en Resultados.

Ahora bien, conforme a lo establecido en el artículo 25, fracción III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la programación y presupuestación anual del

gasto público deberá realizarse con base en la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación de Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 27 del ordenamiento legal analizado explica que los indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Esos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Así, la norma analizada nos permite entender que el Sistema de Evaluación del Desempeño está basado en los indicadores que permitan analizar el comportamiento del gasto.

Por lo que se refiere a los programas cuyo gasto se ejecute a través de subsidios o los que deban sujetarse a reglas de operación, éstos deberán quedar claramente identificados en el Presupuesto de Egresos y, sobre ellos, los ejecutores del gasto deberán encargar la evaluación de resultados a expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional.

Ahora bien, en materia de evaluación de las políticas de desarrollo social, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determina que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en esa materia conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social y en la propia Ley Federal de Presupuesto.

Así, es necesario analizar las funciones de ese Consejo en la materia que nos interesa:

Según el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Para tal efecto, las instancias a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los

requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;

Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:

Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;

Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;

La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;

El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;

La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;

Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;

Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;

Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;

El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;

Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo con las características de las evaluaciones respectivas;

Establecerán programas anuales de evaluaciones;

Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y

Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.

El sistema de evaluación del desempeño será obligatorio para los ejecutores de gasto, incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley.

La Secretaría emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Ahora, según lo dispuesto en el artículo 27 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, los programas sujetos a reglas de operación son los que quedan expresados en el Anexo 25 del propio presupuesto.

Trabajo y Previsión Social: Jóvenes Construyendo el Futuro

Aportaciones a Seguridad Social: Programa IMSS-BIENESTAR

Bienestar: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF); Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; Seguro de vida para jefas de familia; Sembrando Vida.

Una vez que hemos identificado los programas que deben estar sujetos a reglas de operación conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que sabemos que la evaluación de esos programas es una exigencia legal, revisemos la interrelación de la regulación anotada con la contenida en la Ley General de Desarrollo Social.

Dicha norma recupera la previsión según la cual el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es responsable de la evaluación del resultado del gasto social. Esa función podrá realizarla por sí mismo o a través de especialistas técnicos independientes del ejecutor del programa.

La evaluación tendrá por objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Es evidente que las consecuencias políticas de la evaluación a cargo del Coneval son enormes, pues si los indicadores resultan contrario a los intereses políticos del gobierno, el riesgo de una confrontación directa es enorme y la tentación de minar la autonomía del Consejo se vuelve enorme. Es importante puntualizar que el Coneval está integrado por 6 investigadores especializados el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y un secretario técnico.

Para la evaluación de los programas, se deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Para realizar esta tarea, el Coneval ha diseñado un Sistema de Monitoreo de la Política Social basado en los indicadores de programas y políticas sociales construidos a partir de variables cuantitativas o cualitativas desde los cuales se pretenden medir los logros de los objetivos de los programas y políticas de desarrollo social. Con estos indicadores es posible contar con información oportuna y robusta sobre el desempeño de los programas.

El Sistema muestra información histórica de los programas y acciones sociales con el propósito de acercar los mayores elementos de juicio a los tomadores de decisiones y alcanzar los siguientes objetivos:

Advertir a los hacedores de política pública sobre el grado de avance, el logro de los objetivos planteados y el uso de los recursos asignados;

Servir como sustento para la formulación de políticas gubernamentales y la planeación nacional;

Servir como base para la realización de evaluaciones;

Conocer de manera histórica el desempeño de los programas;

Detectar áreas de oportunidad en las cuales es necesario ajustar, mejorar y corregir la ejecución de un programa o política pública;

Para que los tomadores de decisiones y la ciudadanía en general cuenten con información acerca de los indicadores, metas y resultados de los programas y acciones sociales y de las políticas sociales; y

Para contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

Según el INDEP, la política social del gobierno del presidente López Obrador ha sufrido cambios relevantes en cuanto a grupos de atención, incluyendo ente las nuevas prioridades a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, o a actores del sector agropecuario. La atención de estos grupos recibió asignaciones presupuestales importantes a partir del 2019.

El otro cambio fundamental de las nuevas políticas de desarrollo social de esta administración pasa por la eliminación de elementos de protección social que contenían algunos programas para privilegiar las transferencias en efectivo. El INDEP identifica 13 programas de Desarrollo Social Federales que realizan entregas directas de transferencias monetarias a los beneficiarios con un monto presupuestal aproximado de 287,444 millones de pesos del presupuesto aprobado en el 2020.

Tales programas son los siguientes: 1) Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito

Juárez (Secretaría de Educación Pública, SEP), 2) Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (Bienestar), 3) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (Bienestar), 4) Becas de Posgrado y Apoyo a la Calidad (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACyT), 5) Programa de Becas Elisa Acuña (SEP), 6) Seguro de Vida para Jefas de Familia (Bienestar), 7) Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (SEP), 8) Crédito Ganadero a la Palabra (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER), 9) Jóvenes Construyendo el Futuro (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS), 10) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (Bienestar), 11) Producción para el Bienestar (SADER), 12) Programa de Microcréditos para el Bienestar (Secretaría de Economía, SE) y 13) Sembrando Vida (Bienestar).

Por último, la nueva administración pública federal ha decidido eliminar algunos programas sociales y a otros simplemente o no les asigna presupuesto o una vez asignado por el Legislativo, no se ejerce y se modifica hacia cero en el transcurso del Ejercicio Fiscal.

Los cambios reseñados ponen de manifiesto la urgencia de revisar la forma en que la nueva política social está siendo evaluada. Recordemos que el mandato constitucional de eficiencia se garantiza mediante el modelo, constitucional también de planeación y evaluación del ejercicio del gasto federal.

La última evaluación disponible del Coneval corresponde a las políticas de desarrollo social del ejercicio 2018 por lo que aún no contemplan los cambios aplicados por la administración del presidente López Obrador, por ello, es necesario acudir a otras fuentes como el INDEP 2020 en el que se evalúan los programas prioritarios de esta administración.

Las primeras observaciones de esta evaluación nos indican que los programas prioritarios de política social se concentran en las Secretarías de Bienestar, de Cultura, de Agricultura y Rural, de Economía, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Educación y de Trabajo y Previsión Social.

Además, observamos que para el Ejercicio Fiscal 2021 se presenta un incremento nominal del presupuesto asignado equivalente al 3.09% respecto al presupuesto del 2020.

También podemos observar que 3 de los 17 programas prioritarios del Gobierno Federal sufren una reducción presupuestaria para el Ejercicio 2021 en comparación con el 2020, a saber: 1) Microcréditos para el Bienestar (SE) con una reducción del 40%; 2) Programa Nacional de Reconstrucción (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Sedatu) con una reducción del 60%; y 3) Jóvenes Construyendo el Futuro (STPS) con una reducción del 17.5%.

Nueve de los programas analizados reciben distintos incrementos presupuestarios para el 2021 que fluctúan entre incrementos del 46% a pequeños impactos del 1.5%. El resto de los programas: 1) Cultura Comunitaria (Cultura) y 2) Crédito Ganadero a la Palabra no reciben recursos para el 2021 y 1) Fomento a la Planeación Urbana Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (Sedatu); 2) Agro mercados Sociales y Sustentables mantienen la no asignación de recursos que se presentó desde el 2020.

Según las evaluaciones del índice que estamos revisando, la mayoría de los programas prioritarios de política social del gobierno federal tuvieron bajos niveles de desempeño *en el 2019*. Ya que sólo los programas Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Cultura Comunitaria alcanzaron niveles adecuados de desempeño. En esas condiciones, 14 de los 17 programas obtuvieron bajos niveles de desempeño. Dos en el nivel *mejorable*: 1) Jóvenes Construyendo el Futuro; y 2) Producción para el Bienestar que tienen *alta cobertura, pero baja calidad en su diseño y bajo nivel en el cumplimiento de metas*.

Fueron evaluados como de nivel de desempeño escaso: 1) Fertilizantes; 2) Crédito Ganadero a la Palabra; 3) Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; 4) Pensión para el Bienestar de las personas con Discapacidad Permanente; 5) Sembrando Vida; 6) Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez; 8) Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez; y 9) Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Esa calificación se debe en que los programas muestran bajo nivel de cobertura, bajo cumplimiento de metas

y baja calidad de diseño.

Calificados en el nivel de *dispersión* aparecen: 1) Microcréditos para el Bienestar; y 2) Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos porque su nivel de cobertura es inadecuado.

Sólo uno de los programas fue calificado como *opaco*. Agro mercados Sociales y *Sustentables* porque no reportó la información mínima necesaria para evaluar su desempeño.

De la evaluación de los programas prioritarios se obtienen las siguientes conclusiones:

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores:

Este programa pasó de un alto potencial de desempeño a un nivel de desempeño óptimo en la evaluación del ejercicio 2019. El programa es resultado de la reestructuración del que llevaba por nombre, hasta el 2018, “Pensión para Adultos Mayores”.

El principal cambio en el programa es que ahora su objetivo es entregar una pensión a población adulta mayor indígena de 65 años o más y una pensión a población adulta mayor no indígena de 68 años o más. Para alcanzar sus objetivos el programa ha recibido incrementos presupuestales de 153% (Ejercicio 2019). El programa eliminó sus componentes de Protección Social y Participación Comunitaria y conserva únicamente el componente de entregas directas de sumas de dinero a la población beneficiada.

Programa de Becas de Educación Básica:

Este programa es producto de una transformación del antiguo PROSPERA Programa de Inclusión Social que a partir de 2019 abandonó sus componentes de Salud y de Desarrollo Social para concentrarse, exclusivamente, en el componente Educativo, cuyo objetivo es contribuir al bienestar social e igualdad mediante la ampliación de las capacidades asociadas a la educación, conforme al objetivo planteado en el ejercicio fiscal 2019 y, para contribuir a la permanencia escolar de niñas, niños y adolescentes inscritos en instituciones de educación básica del Sistema Educativo Nacional, integrantes de familias pobres, marginadas o que habitan en territorios en condiciones de pobreza o marginación o asisten a escuelas en esos mismos territorios.

En el proceso de transformación de este programa ha resentido reducciones presupuestarias en virtud de que se eliminaron los componentes que no eran estrictamente educativos. Este programa pasó de evaluaciones con índices de alto nivel de desempeño en el 2018 a desempeño escaso en el 2020.

Programas de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

Este programa es resultado de la modificación al antiguo “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” que hasta el 2018 se proponía mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social. Mediante este programa los candidatos tenían acceso a los espacios disponibles en las estancias infantiles que formaban la red de servicio, con cargo al Gobierno Federal.

A partir del 2019 el diseño del programa cambia radicalmente para tener como objetivo el de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral mediante la entrega de un apoyo económico para el cuidado y atención infantil como prestación laboral.

El monto de los apoyos económicos ha disminuido en relación a los derivados del programa hasta 2018. Este programa, en sus dos etapas, ha sido evaluado con índices de desempeño disperso y, actualmente escaso.

Por lo que se refiere a los programas de nueva creación, revisemos como algunos de ellos para ver cómo los califica el índice 2020, que evalúa el comportamiento del 2019 Jóvenes:

Agromercados Sociales y Sustentables: Este programa fue calificado como *opaco*. Su objetivo era otorgar incentivos a los pequeños y medianos productores para la comercialización mediante instrumentos de administración de riesgos de precios, complemento al ingreso objetivo de los productores; incentivos para atender problemas emergentes de comercialización, procesos para la certificación de calidad, capacitación y asistencia técnica para la competitividad agrícola.

Cultura Comunitaria: Este programa obtuvo una calificación de *alto potencial de desempeño*. Sin embargo, para el Ejercicio Fiscal 2021 el programa *no contempla asignación presupuestal* por lo que sus avances en cobertura y en calidad de diseño se convertirán en un desperdicio de recursos y se generará un abandono de la población objetivo.

Jóvenes Construyendo el Futuro: Este programa tiene como objetivo incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la conexión de estos, con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo. El programa consiste en la transferencia monetaria de becas por un año para los beneficiarios y el otorgamiento de un seguro médico y una constancia de capacitación. Este programa fue calificado con un índice de desempeño mejorable ya que tuvo una alta cobertura en la población potencial de beneficiarios, pero una calidad de diseño media con problemas en la consecución de sus metas.

Conclusiones

En México, institucionalmente contamos con un robusto sistema de Planeación y Evaluación de las políticas y programas presupuestarios del Gobierno Federal basado en las premisas de los Presupuestos basados en Resultados.

Sin embargo, del diseño de la planeación a la ejecución de las acciones gubernamentales siguen existiendo distancias que exigen un mayor compromiso con la evaluación para tomar las decisiones técnicas que superen las deficiencias y mejoren la acción de gobierno.

Para alcanzar este objetivo, es fundamental que se logre separar el discurso político de las administraciones y se privilegie la ponderación de los resultados reales de los programas.



En el caso de la Política Social del Gobierno Federal, es notorio que en la mayoría de los programas prioritarios, la decisión de convertir la acción de gobierno en realizar transferencias monetarias tiene impactos que no han sido suficientemente evaluados pero que, en principio, muestra que el ejercicio del gasto es ineficiente.

Si esta tendencia se mantiene, es probable que el gasto federal en desarrollo social viole las disposiciones expresas del artículo 134 de la Constitución General de la República y sea necesario que el presidente de la República y los secretarios de Estado responsables enfrenten procesos de responsabilidad en el futuro.

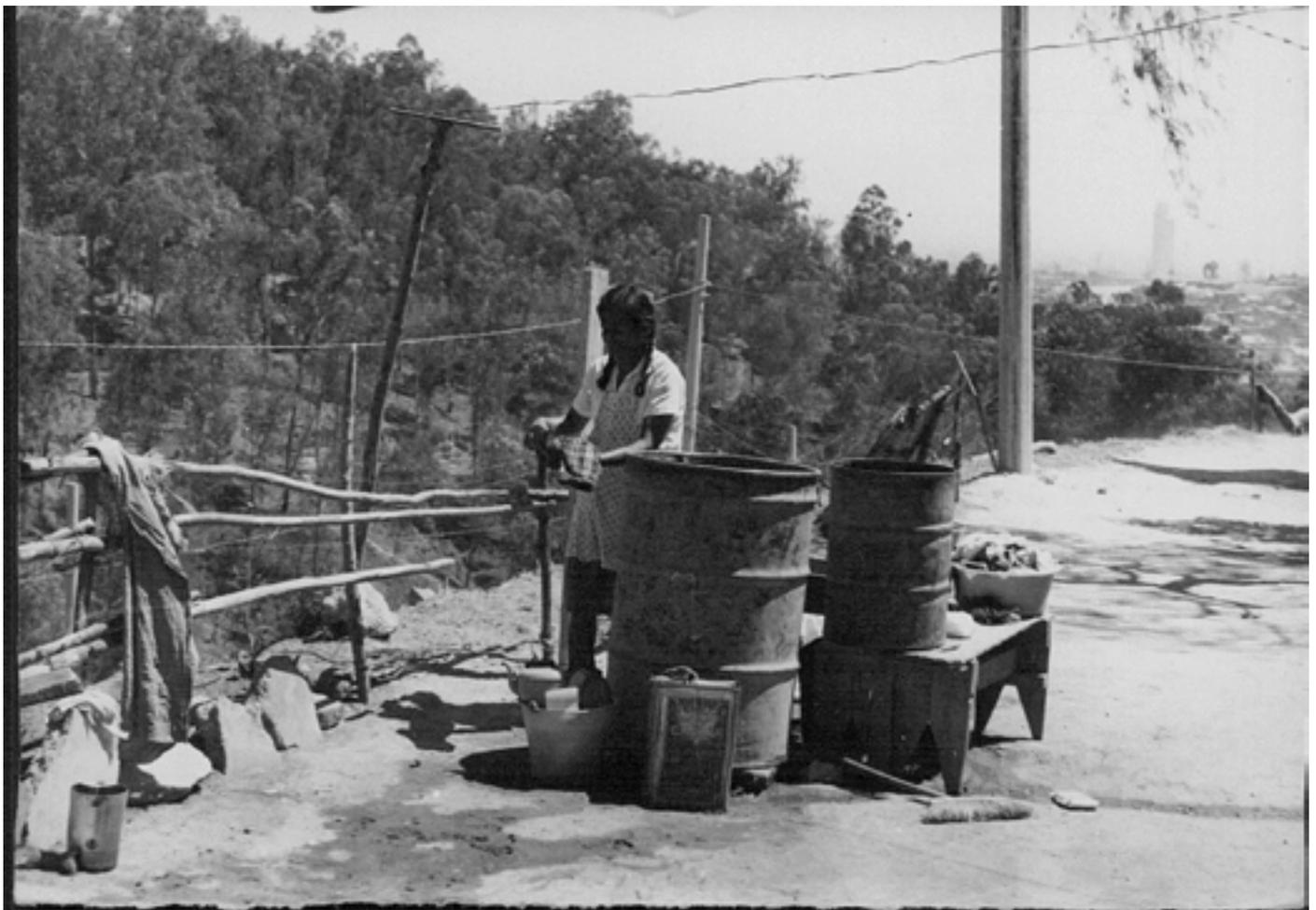
Pero, lo más grave, no es que los programas no alcancen sus objetivos y se conviertan en gastos ineficientes, lo más grave es que esa forma de ejecutar el gasto deja en el desamparo a millones de personas que tienen derecho a los servicios del Gobierno Federal con la calidad y efectividad que ordena la Constitución.

Impacto de los Programas Sociales en los Niveles de Pobreza en México

Baldomero Velázquez Luna¹

Al analizar el desarrollo de la política social mexicana, en el contexto del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones, se observa que la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos. Esta situación ha empeorado con el tiempo porque cada administración impone una estrategia no sólo diferente sino equivocada para atacar la pobreza.

Sobre la base, se analizarán los programas sociales destinados a resolver el problema de la pobreza, así como su elaboración y operación. La conclusión resulta obvia: estas estrategias sólo son compatibles con el modelo económico vigente y no con el abatimiento real de la pobreza.



El 16 de junio del 2010, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza en nuestro país, elaborados por el Coneval. En ellos se señala que “La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial”

Estas tres vertientes empatan con las definiciones específicas de los tipos de pobreza:

Pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

1 Velázquez Luna, Baldomero. Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria. México: Cámara de Senadores. LXI Legislatura, 2012. Págs. 24-27

Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

Pobreza patrimonial: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Los últimos datos oficiales disponibles arrojaron en 2008, 19.4 millones de habitantes en pobreza alimentaria; 26.7 millones en pobreza de capacidades y 50.5 en pobreza patrimonial.

Entre 2000 y 2006, se mantuvo una tendencia estadística de descenso de 52.7 millones a 44.7 millones de mexicanos en condición de pobreza patrimonial, es decir, se redujo el total de la población clasificada en pobreza; de 31.2 millones de personas en pobreza de capacidades, disminuyeron a 21.7 millones; también, del total de mexicanos pobres, 23.7 millones en condición de pobreza alimentaria, se redujeron a 14.4 millones de personas; tendencia que mantuvo su continuidad, hasta que a partir de 2008, el impacto de la crisis económica internacional tuvo como una de sus expresiones el incremento en 5.1 millones del número de mexicanos en pobreza extrema, reportó el Coneval el 18 de julio de 2009.

Hasta el mes de julio de 2011, el Coneval dio a conocer la medición de la pobreza para el periodo 2008-2010, a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto (ENIGH) para el mismo periodo. La medición se efectuó por vez primera con la metodología del enfoque multidimensional, tal como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

Esa ley estableció desde su promulgación en 2004 una medición multidimensional de la pobreza, la cual considera al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

La nueva metodología permite entonces profundizar en el estudio de la pobreza, ya que además de medir los ingresos, se analizan las carencias desde una óptica de los derechos sociales.

Es por ello que en sentido estricto nadie puede hoy dar una cifra acertada sobre el número de personas que viven en pobreza en México y en dónde se localizan. A pesar de que el Coneval ha presentado una nueva y más completa medición de la pobreza, los datos con que contamos provienen de 2008, pero los efectos de la crisis de 2009, el impacto de la inflación, el incremento de precios en el 2010 y los experimentados en 2011, con toda seguridad agudizaron sus efectos en las personas más vulnerables del país.

El objetivo del Programa Oportunidades es reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades para que la gente mejore significativamente su calidad de vida y tenga garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

Diconsa busca contribuir al desarrollo de las capacidades nutricias de la población que habita en localidades rurales, mientras que Liconsa pretende mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.

El Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria busca disminuir las desigualdades intramunicipales mediante una política integral que mejore las condiciones de vida de la población en las localidades con rezago social.

Estos cuatro programas de la Secretaría de Desarrollo Social enfocados a combatir la pobreza alimentaria no han logrado cumplir con todos los objetivos planteados, incluyendo Oportunidades, con 10 años de operación, y Liconsa, según concluye la Evaluación Específica de Desempeño 2008-2009 coordinada por el Coneval.

De acuerdo con dicha evaluación 2008-2009, el programa Oportunidades, que contó con un presupuesto de 41 mil 133 millones de pesos en 2009, no logró mejorar los niveles de aprovechamiento entre los beneficiarios, y aunque se avanzó en mejorar la nutrición, aún persiste la anemia entre mujeres y niños.

En los resultados de la evaluación se informa que a pesar de que el programa “mejoró indicadores de nutrición de niños (baja talla y anemia) y mujeres embarazadas (anemia), sigue habiendo prevalencia de emaciación (adelgazamiento) en niños beneficiarios en algunos estados del país, lo cual debe atenderse”.

Aunque el Coneval no lo menciona, en ocasión de la Auditoría de Desempeño al Programa de Abasto Social de Leche elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, se destacó que en 2009 la Sedesol no estableció mecanismos para verificar el avance del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, respecto de la meta “Reducir a 19.6% la prevalencia de desnutrición crónica infantil (niños menores de 5 años), entendida como baja talla para la edad, del 25% de la población con menores ingresos”. De acuerdo con la entidad, el resultado de la meta se obtendrá de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011.

Asimismo, se señaló que en 2009 Liconsa estableció dos indicadores para evaluar el cumplimiento del objetivo general del PASL, de “contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial”, establecido en el acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche¹⁵, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2009, que son de frecuencia quinquenal, cuyos resultados se obtendrán en el ejercicio 2011. Estos dos indicadores “Prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años, en relación a la línea base de 2006” y “Prevalencia de desnutrición de los niños beneficiarios evaluados” no permiten medir el cumplimiento del objetivo general del programa, ya que sólo hacen referencia a uno de los seis grupos de su población objetivo, y la entidad no cuenta con otros parámetros de medición para verificar el avance en el cumplimiento del objetivo general del PASL en 2009.

Además, el nivel de aprovechamiento de los beneficiarios en zonas rurales, según los resultados de la prueba ENLACE, “es menor que la de los no beneficiarios, y los beneficiarios indígenas tienen resultados más desfavorables que los no indígenas”.

El programa ha contribuido a cerrar brecha de género y étnica en años de escolaridad, pero “se identifican rezagos en la infraestructura, equipamiento y recursos de las escuelas estudiadas”, señalan las revisiones del Coneval.

En lo referente al acceso a los servicios de salud se identificó que 12.25% de las clínicas rurales tienen estructura de calidad baja, 35.54% se identifica una calidad media baja, 45.34% calidad media alta y sólo 6.86% con calidad alta, además se reportan “prácticas inferiores a la calidad deseable en atención prenatal, de síndrome metabólico y a niños por parte del personal de salud”.

Esto se traduce en que las poblaciones más pobres y más marginadas del país no sólo siguen cargando con su pobreza, sino que además tienen acceso a servicios de salud y educativos de menor calidad.

La población marginal beneficiaría de Oportunidades y del Seguro Popular acude a clínicas de primer nivel que carecen de personal capacitado y de lo mínimo necesario para detectar y controlar de manera oportuna enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes y la hipertensión.

Las clínicas rurales, sobre todo, carecen de áreas claves para realizar estudios clínicos básicos, y “no me refiero a laboratorios, que ya implica cierta infraestructura, sino de una maquina que permite, a través de tiras reactivas, diagnosticar anemia en los niños, diabetes en jóvenes y adultos, y detectar si una mujer embarazada tiene proteínas en la orina”, señala Stefano Bertozzi, director interino del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE) del Instituto Nacional de Salud Pública.

Referente al Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, la evaluación del Coneval destaca que el programa “no cuenta con una planeación estratégica ni con una estrategia de cobertura a mediano y largo plazos. Tiene errores de inclusión y, principalmente, de exclusión. Asimismo, opera primordialmente en áreas urbanas, con una menor cobertura en localidades rurales del sureste con peores indicadores de nutrición en niños. El programa enfrenta problemas en cuanto a su viabilidad financiera”.

La población potencial y el objetivo del Programa de Apoyo Alimentario Diconsa “depende del padrón de otros programas (Oportunidades y Liconsa), lo que hace difícil su definición y la planeación de estrategias de acción”.

En cuanto al Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria se refiere que “la definición de población potencial y objetivo no se considera adecuada, existe duplicidad de objetivos y metas. Sólo se cuenta con un indicador estratégico que cumple con ser pertinente, relevante y confiable. La mayoría de los indicadores de gestión necesitan adecuaciones y ajustes para que realmente sean de utilidad”.

La pobreza en el país sigue siendo alta y su erradicación muy lenta a través de los programas sociales. El futuro inmediato no es favorable para este sector de la población.

Todos los análisis sobre el desempeño económico muestran que 2010 fue un año de crecimiento inusual para México. Lo fue, por el “efecto de rebote”¹⁸ ante la severa crisis que se vivió en 2009, año en el que la economía decreció casi en un 10%.

Lo fue también, porque la recuperación de los Estados Unidos permitió impulsar relativamente a varios sectores que están vinculados fundamentalmente al sector exportador.



Sin embargo, todos los pronósticos señalaban que 2011 resultaría un año muy difícil, pues la economía no crecería más allá de un 3.5% del PIB, lo cual significa que en materia de empleos se crearía apenas alrededor de 500 mil, muy lejanos a la cifra de un millón 400 mil que se requieren anualmente, de acuerdo con los nuevos datos del Censo.

Esto llevará a que la crisis social por la que atravesamos se agudice aún más, pues durante al año se espera una tasa de desempleo mensual promedio de 6%, lo que significa alrededor de 2.6 millones de personas sin empleo, de manera permanente.

Se espera también que la economía informal se amplíe aún más, para situarse en alrededor del 30% de la PEA, lo que significan alrededor de 13.5 millones de personas.

Con estos datos, el panorama es simplemente desolador, pues el impacto combinado de bajo crecimiento, alta inflación, bajos salarios y alta informalidad se sintetiza en dos conceptos: pobreza y desigualdad.

Antecedentes de la Política Social para la Atención del Bienestar Mínimo y Pobreza en México

Verónica Alejandra González Muñoz y Yolanda Ramírez Vázquez

Introducción¹

Realizar un análisis histórico sobre la política social en México y relacionarla con el nivel de felicidad entre la población, implica considerar de inicio, los esfuerzos que en materia de política social han tratado de beneficiar el estado de bienestar en la población mexicana.

De acuerdo con estudios realizados sobre el bienestar en América Latina, realizados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES, 2007) es necesario que América Latina se desarrolle como un bloque económico con niveles de crecimiento sostenibles que le permitan superar sus niveles de pobreza y reducir las brechas de desigualdad vigentes entre la mayoría de los países. Dado que, por este medio, se podría beneficiar el ingreso per cápita y reducir los altos índices de exclusión y precariedad social.

Sin embargo, para que lo anterior sea posible es necesario afianzar un Estado de Derecho acompañado de políticas fiscales anticíclicas, que permitan enfrentar períodos de desaceleración económica y garantizar el desarrollo de las personas en el marco de la estabilidad.



Fue a partir del año 2001, cuando el gobierno de México procuró robustecer aquellas instituciones de asistencia social que facultaran a la población del disfrute y acceso a determinados bienes elementales en medio de la procuración de ciertos derechos sociales como un intento para asegurar un estado mínimo de bienestar.

¹ González Muñoz, Verónica Alejandra, Ramírez Vázquez, Yolanda.

Antecedentes de la política social para la atención del bienestar mínimo y pobreza en México (2016). Octubre del 2016. Págs. 20

De esta manera, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), oficializó los programas de radicalización de la pobreza y con ello, de acceso a niveles de satisfacción mínima de necesidades. Y a partir del año 2011, con la modificación a preceptos constitucionales como el Art. 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM, 2011) el Estado mexicano garantizó el derecho de los mexicanos a una alimentación suficiente, nutritiva y de calidad.

Sin embargo, el afianzar medios para generar crecimiento económico y justicia social, se deben a un proceso de cambio y transformación histórico-social de la economía mexicana. Iniciado en la década de los 30's, cuando las condiciones originadas en el Milagro mexicano o Desarrollo Estabilizador fueron altas tasas de crecimiento económico, debidas a políticas coyunturales dirigidas a sectores industriales y escasa inflación. Aunque seguidas de una desigual distribución de oportunidades, entre las regiones campo y ciudad (INEGI, 1999).

De acuerdo con Fay y Opal (2009) La diferencia en el nivel de desarrollo entre las zonas rural y urbana, a partir de los años 30's, se atribuyó a la política social implantada que en zonas rurales incluyó la distribución gratuita de la tierra a campesinos bajo la formalidad del ejido y en las zonas urbanas, la nacionalización de la industria petrolera y ferroviaria, el origen de los sindicatos de obreros y al sistema de protección social como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE) e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Además de lo anterior, a partir de la década de los 30's y ante la necesidad de generar un crecimiento económico sostenido, tomó fuerza el paradigma en el Gobierno Federal, de que altas tasas de natalidad permitirían desarrollar condiciones necesarias para la producción y la demanda. Decretando así, la Ley General de Población.

No obstante, a la importancia de aquella disposición, que facilitó incrementar la densidad poblacional en el país, se sumó la desigual distribución de oportunidades e intensificaron las corrientes migratorias de los ambientes rurales a las grandes ciudades. Obteniendo desde 1960, elevados niveles de urbanización, congestionamiento y sobrepoblación en los principales centros urbanos del país ubicados al norte y noreste (INEGI, 1999).

Como resulta evidente, para la década de los 70's, el abandono del sector primario por parte de la población económicamente activa, especialmente masculina, delimitó la causa de la excesiva urbanización y desigualdad entre ámbitos rural y urbano. Incrementando la pobreza femenina en las zonas rurales y convirtiendo a las mujeres en las jefas del hogar, quienes trabajaban más horas y recibían menos honorarios (Boltvinik, febrero 2002). Bajo este escenario, desde el gobierno federal se creó el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), manejado a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto a partir de 1973 y hasta 1978, enfocado a dar atención a grupos rurales, a través de apoyos económicos al desarrollo diferentes tipos de proyectos basados en la producción agropecuaria y obras de beneficio social (Ordóñez, 2002).

Sin embargo, después de 1975 y hasta 1979, los bajos precios internacionales del petróleo afectaron los ingresos nacionales, el valor de las importaciones, los intereses derivados de la deuda y el nivel de Gasto público. Es decir, el Desarrollo Estabilizador que había acompañado la industrialización de México, terminó con lo que se conoció como La Crisis de la Deuda (Guillén, 2000).

De esta forma, la falta de condiciones de estabilidad económica iniciada la década de los 80's, obligaron al recorte del gasto e inversión pública y fortalecieron la política del gobierno de corte neoliberal. De acuerdo con Rey (1987) a partir de 1982, la búsqueda de alternativas para atender a la crisis económica, se convirtieron en política de reducción del nivel de deuda, conteniendo de la inflación, reduciendo el gasto público, contrayendo la oferta monetaria y crediticia, y acelerando el proceso de apertura comercial, con una mínima intervención estatal en materia económica.

Así, para Gutiérrez (1991), el efecto de la política neoliberal empleada a partir de 1982, significó la reducción a programas de atención dirigidos a grupos vulnerables, como limitados servicios sociales de salud, reportados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) registrando un aumento significativo de casos de desnutrición y morbilidad.

Como resultado de la política neoliberal instaurada, se saldó el desequilibrio comercial y se superó el desequilibrio fiscal, contrayendo la demanda, aunque afectando al valor agregado de la producción nacional. Teniendo como conclusión, una década con cero crecimientos y una caída del

producto interno bruto a 2% anual.

De acuerdo con las Estadísticas Históricas del INEGI (1999), a partir de 1988 se recuperaría la estabilidad económica por el aumento de flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED). Mientras por el lado de la política social, se instaurarían los primeros programas en coordinación interinstitucional contra la pobreza. Por medio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), se ejecutaría el primer esfuerzo por parte del Gobierno Federal de brindar atención a la población marginada a través de la autogestión, organización y reordenación de actividades en beneficio del medio ambiente, en las regiones de alta y muy alta marginación. Definiendo así, el conjunto de bienes alimentarios mínimos representados por la Canasta Básica Alimentaria (CBA), como un referente de las necesidades consideradas elementales a ser atendidas por medio del ingreso (COPLAMAR, 1989).

Para Blecker (1996) a partir de 1988, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, iniciaría la nueva faceta de la política macroeconómica neoliberal en el México de las instituciones. Y en el marco de una democracia incipiente, se buscaría la forma de legitimar al poder ejecutivo. Para lograrlo, los niveles de bienestar en la población, serían indicadores del crecimiento y estabilidad económica.

De acuerdo con Martínez (1998), después de 1988, el principal instrumento de estabilidad económica fue la dinámica y acelerada apertura comercial, eliminación del déficit fiscal por medio de la reducción del gasto, venta de activos en poder del Estado para beneficiar la normalidad en ingresos públicos y un tipo de cambio sobrevaluado. Así, mediante la fijación de la tasa de crecimiento del salario igual a la inflación proyectada, se logró la recuperación macroeconómica y estabilidad de precios. Aunque las condiciones de la pobreza y desigualdad seguirían presentes en la mayor parte de la población.

Hacia el año de 1989, aparece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con el objetivo de atender de manera frontal los problemas de pobreza rural y urbana. Por medio de la organización social institucionalizada entre sindicatos corporativos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se determinaron precios máximos a la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y estableció el nivel de crecimiento de la inflación acorde al aumento en el Salario Mínimo General (SHCP, 1989). De esta forma, se reforzó el acceso al conjunto de bienes de la CBA y se crearon estrategias que garantizaran el consumo básico de tortillas por medio del Programa Tortivales y de Leche industrializada (Liconsa).

Como un intento por lograr la integración social de los indígenas se fortaleció el Instituto Nacional Indigenista (INI) -creado en 1948-, por medio de la canalización de recursos a la población objetivo, por medio del Programa de Ayuda Alimentaria Directa (PAAD) en extrema pobreza. Cuyo principio de operación, fue la organización de los pueblos indígenas y su articulación con los servicios institucionales de salud y educación, así como el otorgamiento de alimentos gratuitos de la CBA (INI, 1997).

Para 1992 -previo a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)-, el Gobierno de México requería indicadores económicos que demostraran estabilidad económica y social frente a sus socios comerciales. Por lo que se considera, dentro del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) como instrumento de cuantificación de los pobres. Este instrumento de medición e identificación de las fuentes de ingreso y erogaciones de los hogares sería bianual y reporta desde ese año, el nivel de escasez imperante y ha servido para reconocer la condición de pobreza en México. Y tiene como objetivo, obtener información sobre el monto, procedencia y distribución de los ingresos de los hogares nacionales o extranjeros que residen dentro del territorio nacional y sus capacidades para consumir una Canasta Básica Alimentaria (CBA) actualizada a precios del mes de agosto de cada año (ENIGH, 1992).

Definida la CBA se identificó a tres líneas de pobreza (LP), a partir de 1992. Iniciando con analizar al nivel de carencias por medio de condiciones extremas entendida como pobreza o LP alimentaria; presente en el 21.4% de la población. Después, al nivel de pobreza identificado como LP de capacidades, entendido como el nivel de carencias que impediría consumir recursos alimentarios, junto con los servicios de salud y educación; presente en el 29.7%. Y finalmente, la pobreza de patrimonio, entendida como la incapacidad para consumir recursos alimentarios, junto con

educación, salud y algunos servicios como transporte, vivienda y satisfactores del hogar; condición presente en el 53.1% (ENIGH, 1992).

De esta forma, en 1992, más de la mitad de los mexicanos se encontraban en condición de pobreza y resultó necesario, dar prioridad al problema de la falta de ingresos en la población dentro de los temas de la agenda nacional. Generando, el establecimiento de estrategias que permitieran superar condiciones de vida de los mexicanos, ante el proceso de integración comercial futuro que integraría a México en la escena internacional (Parker, 2010).

Sin embargo, a finales de 1994, México se enfrentó a otra crisis económica. De acuerdo con Calva (2001) el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, intentó una intromisión similar a 1982-1987. Mediante la contracción de la inversión, gasto público, y una política monetaria restrictiva, se haría frente al comportamiento apreciado del tipo de cambio. Como consecuencia, el desempleo aumentó a partir de 1994 hasta 1997 a una tasa nacional de 6.2%. Y se agravaron las condiciones de vida de los trabajadores y la población vulnerable, aumentando de forma específica en algunas regiones del país (CONAPO, 2010).

De forma natural a la falta de crecimiento, para 1996 la pobreza sería mayor a 1994; la alimentaria, se ubicaría en el 37.4% de la población, de capacidades en el 46.9%, y de patrimonio en el 69% (ENIGH, 1996, tabla 13). En estas condiciones, el gobierno federal desarrolló en las entidades federativas con mayor pobreza extrema, como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz, un programa de atención al empleo llamado Programa de Empleo Espacial, como un mecanismo de atención indirecta al incremento de la pobreza. Con esta estrategia, inició la atención a la pobreza de ingresos desde un enfoque estratégico, aunque con altos gastos de operación que afectaban su nivel de eficiencia, falta de transparencia y resultados que permitieran demostrar su eficacia (Favela y Calvillo, 2003).

Para el año de 1997, se desarrolló el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresita). Este esquema de transferencias consistió en incrementar los ingresos de la población vulnerable. Permitiéndoles a los sujetos de apoyo, acceder a satisfactores básicos de la CBA definida desde 1988; iniciando con identificar de forma preferente a la población beneficiaria en zonas de alta y muy alta marginación. Y por medio de un esfuerzo interinstitucional a nivel nacional, comenzaron en México los programas de transferencia de recursos en efectivo (CONPROGRESA 1999).

Para 1998 la pobreza alimentaria se ubicaría en el 33.3%, de capacidades en 41.7% y patrimonio en el 63.3% de la población (ENIGH, 1998, tabla 12). Por tanto, la reducción de la pobreza se lograba en sus tres dimensiones, comparado con lo que ocurría en 1996. Y de la misma forma, en el plano macroeconómico se alcanzaba la estabilidad económica por medio del aumento principalmente de las exportaciones. Teniendo como evidencia la reducción del nivel de desempleo a 3.2% nacional y alcanzando niveles de crecimiento con estabilidad para finales del año 2000 por medio del Programa de Fortalecimiento Financiero (Zedillo, 2000).

Considerando el gobierno federal al programa Progresita como un mecanismo de protección a la vulnerabilidad económica de las familias, con la finalidad de proteger sus necesidades elementales, a partir del año 2000 se fortaleció esta estrategia con recursos etiquetados a la atención al desarrollo social, intentando cumplir con el compromiso contraído a nivel internacional de la atención al problema de la miseria por medio del Objetivo del Milenio sobre "la lucha contra el hambre y pobreza extrema". Esto permitió que se consolidaran los cambios en la política social y el marco institucional para garantizar el desarrollo de los mexicanos en aras de una mayor justicia social (SHCP, 2001).

A partir del año 2001, el poder ejecutivo encabezado por el gobierno de Vicente Fox (2001-2006) -facultado para el despacho en asuntos de orden administrativo como los que corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, para la creación de acciones que incidan en la reducción de la pobreza (LOAPF, Art. 26-32)-, intentó superar el ingreso de las familias en condición de carencia social e insatisfacción de necesidades básicas elementales, por medio de un creciente incremento del Gasto Social. Esto generó un aumento en la participación de recursos federales etiquetados al Desarrollo Social a Estados y Municipios. Y por medio de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) del año 2004, el Estado Mexicano convirtió, el nivel de gasto social en gasto corriente (LGDS, Art. 20).

De esta manera, el programa Progresita- Oportunidades-Prospera ha elevado su nivel de

gasto efectivo a partir de 1997. Aunque es de reconocer que en gran medida el crecimiento del presupuesto del programa ha respondido a los aumentos sostenidos en su cobertura, es decir, al aumento del número de familias pobres o en condición de precariedad. En 1997 el Programa incorporó 300 mil familias, al año siguiente 1.6 millones, en 2004 llegó a incluir 5 millones de familias, y finalmente 6.5 millones de familias incorporadas en 2012 (Gobierno Federal, 2012: 24).

Sin embargo, de acuerdo con el Reporte de México: mejores prácticas para un desarrollo incluyente (septiembre 2012), México es el país con menor gasto social; distribuido entre el gasto en salud, en servicios sociales, apoyo al ingreso para la población en edad de trabajar y pensiones respecto al total del PIB de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2012). Por lo que la institucionalidad del gasto social convertido en gasto corriente, ha favorecido la cobertura social en medio de una mayor demanda de apoyos entre la población no de manera suficiente.

Con base a lo anterior, el esquema de participación de los niveles de gasto público que favorece la igualdad e inclusión social en medio de una mayor precariedad puede ser cuestionable. Y al mismo tiempo, complican la pertinencia de estudios basados en el estudio de bienestar como los realizados sobre la felicidad y un recurso auxiliar de los niveles de atención de necesidades, al ser evidente que los estados de bienestar mínimos requieren una mayor cobertura entre la población.

La medición del Bienestar en México: un antecedente a la medición del Bienestar Alcanzado

La felicidad como un objetivo a perseguir entre la población por medio del acceso a ciertos bienes por medio de ciertos derechos reconocidos, permite inferir que aquellas poblaciones que se encuentra en condición de carencia material o insatisfacción de bienes elementales, se encuentra en una condición contraria de este concepto, es decir de infelicidad.

A partir del año 2001, ante la carencia de instrumentos institucionales que permitieran evaluar el cumplimiento de ciertos preceptos consagrados en la carta magna y en el marco de un sistema democrático incipiente, el gobierno federal de México creó el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP) cuyo objetivo sería la de construir un marco teórico y metodológico de investigación sobre el nivel de bienestar material vigente y reconocer el número de personas en esta condición de pobreza (UNAM, 2009). Por tanto, este esfuerzo federal, se convirtió en un medio de medición del nivel de bienestar material vigente entre la población.

Sin embargo, el CTMP construyó un instrumento limitado para la medición del bienestar, dado que solo reconocía la importancia de las carencias materiales y no la cuantificación del bienestar inmaterial. Por lo que, a partir del año 2012, se estableció la importancia del cumplimiento y búsqueda de la felicidad como un recurso a conseguir entre la política social de México (Ver reporte INEGI (2012)). Por lo que se reflexionó y consideró necesario el establecimiento de instrumentos de medición para la determinación del nivel de personas felices y definió oficialmente el nivel de felicidad para cuantificar e identificar a las personas en esta condición. No obstante, el CTMP no logró cuantificar el nivel de bienestar subjetivo en combinación con el objetivo.

El 20 de Enero del 2004, se decretó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y se otorgaron facultades al CTMP, para hacer recomendaciones al Ejecutivo federal sobre la política social vigente; convertido al Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL), el 25 de agosto del 2005 (LGDS, 2005). Por lo que se institucionalizó la atención y evaluación de los programas de reducción de la pobreza material por medio de la utilización de información que generaría el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) por medio del nivel de ingreso obtenido entre la población como instrumento de medición del bienestar material.

Basado en el ingreso como el primer indicador de pobreza y auxiliado con otros indicadores como rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud; a la seguridad social: calidad y espacios de la vivienda; a los servicios básicos en la vivienda; a la alimentación y grado de cohesión social, (Art. 36-38, LGDS), la LGDS institucionalizó el derecho al bienestar material en México.

Por tanto, esta condición produce una alta dosis regresiva en el nivel de erogación a favor del gasto asociado a la atención a la pobreza.

La política social: de educación, salud y alimentación

En el año de 1997, durante el mandato del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se

anunció la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Este programa representó una nueva forma de política social, que marcó la pauta para varios países de América Latina y el resto del mundo.

Las novedades principales que se le reconocen son las de contemplar en un solo programa las dimensiones de salud, alimentación y educación; enfocándose al mismo tiempo en el alivio de la pobreza por medio de transferencias económicas condicionadas, así como la creación de capital humano para una mejor inserción de las siguientes generaciones en el mercado de trabajo por medio del cumplimiento de corresponsabilidades; todo lo anterior, sometándose a las evaluaciones y escrutinio externo tanto de organismos nacionales como internacionales.

Progresas también representó una innovación en lo referente al tipo de apoyo que otorgaba, pues en vez de subsidios o canastas básicas, se optó por entregar dinero en efectivo y sólo algunos apoyos en especie, como el complemento nutricional y los suplementos alimenticios. Sin embargo, para evitar el uso indebido del programa con otros fines ajenos al desarrollo social, se decidió que fueran instituciones financieras las encargadas de llevar a cabo la entrega del recurso económico.

No obstante, como semana González (2015a) (2015b) para direccionar el apoyo hacia la construcción de capital humano, la innovación principal de Progresas fue condicionar la entrega en efectivo a cambio de actividades que reportaran un incremento del citado capital humano y que reforzaran a la vez el movimiento tripartita de educación, salud y alimentación; por tanto, las familias sólo recibirían los apoyos si cumplían con enviar a sus hijos a la escuela; asistir a pláticas y consultas médicas así como utilizar los apoyos para el desarrollo familiar. Con tal fin, se creó un sistema de seguimiento y validación de corresponsabilidades a cargo de las secretarías de salud y educación estatales, así fue cómo surgió la comunicación intersecretarial con el programa Progresas, donde intervienen representantes de dichas dependencias.

Progresas (1997) - Oportunidades (2002) - Prospera (2013) obedece a un programa con vocación redistributiva y de atención especial al problema de la pobreza, que estará basado en el análisis de la condición de ingreso y sujeto a la evaluación constante por el CONEVAL y con posibilidad de que organismos externos al Gobierno Federal, valorarán los resultados sobre la pobreza en México.

Debido a la operación intersectorial del Programa Oportunidades, las dependencias involucradas como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salud (SS), deberán tener contemplado en sus respectivos programas institucionales, los recursos destinados a los posibles beneficiarios en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Así como también, cada una de las entidades federativas participantes deberá considerar en su Proyecto de Presupuesto, los recursos necesarios para su operación, sujetos a ser aprobados por la Honorable Cámara de Diputados para el Ejercicio Fiscal correspondiente. En el que se incorporarán previsiones de gasto público, que permitan garantizar el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos y metas del Programa, en continuidad de las acciones integrales (Reglas de Operación del Programa Oportunidades, 2005).

Obtenida la información por entidad federativa, la SEDESOL -a través de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades-, debe notificar a las dependencias y entidades, el número de familias activas previstas en la meta de atención, así como el número de becarios, el grado escolar y los montos destinados a hombres y mujeres, con el fin, de que los sectores de Salud y Educación determinen sus previsiones de gasto, y en el ámbito de sus responsabilidades y las incluyan en el Proyecto del Presupuesto de Egresos del año siguiente, remitiendo la información a la Coordinación Nacional para que ésta la presente en Comité Técnico para su conocimiento y aprobación.

De esta manera, en cuanto más grande resulte la necesidad social por entender, más grande será el nivel de inversión demandado. Por lo que se hace necesario reconocer la presión en los niveles de gasto público dedicado para cubrir tales necesidades en el contexto de la necesidad social.

En cuanto al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Prospera este es un mecanismo de Inclusión Social alineado al Objetivo 1: "Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación". Al interior de

este objetivo, el programa participa en la Estrategia 1.1 Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza. Por lo anterior, Prospera Programa de Inclusión Social reforzará la atención y las acciones de coordinación para contribuir al desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población en pobreza a través de tres componentes y cuatro líneas de acción.

Componente Alimentación, a través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.

Componente Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud de calidad.

Componente Educación, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.

Línea de acción 1 - Inclusión Productiva. A través de actividades de coordinación interinstitucional se brinda información y asesoría para que los integrantes de hogares atendidos por el programa accedan de manera prioritaria a los apoyos de programas de fomento productivo y generación de ingreso.

Línea de acción 2 - Inclusión Laboral. Mediante acuerdos de coordinación interinstitucional se busca fomentar el acceso los integrantes de hogares atendidos por el Programa a las acciones o programas de capacitación y empleo que les permitan insertarse favorablemente en el mercado laboral formal.

Línea de acción 3 - Inclusión Financiera. Brindando acceso a los beneficiarios del Programa, en condiciones preferenciales, a servicios financieros de educación financiera, ahorro, seguro de vida y créditos.

Línea de acción 4 - Inclusión Social. A través de acciones de coordinación interinstitucional se fomentará el acceso prioritario de los integrantes de hogares atendidos por el Programa a aquellos programas que faciliten el acceso a los derechos sociales de las personas.

Las Reglas de Operación del Programa Prospera tienen como objetivo establecer las características y ámbitos de acción, además de asegurar una aplicación eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos destinados a su operación, así como coadyuvar a la implementación de la Cruzada contra el Hambre como eje transversal de los programas de Desarrollo Social.

El objetivo general del programa es contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Frente a lo anterior, el programa busca ampliar las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación, y el acceso a otras dimensiones del bienestar de las familias en pobreza beneficiadas.



Sin embargo, el contexto al año 2016, es cuestionable. De acuerdo con el CONEVAL. La pobreza en México aumento entre 2008 y 2014 al pasar de 44.3 por ciento a 46.2 por ciento, con lo que sumaron 55.3 millones de personas.

Los niveles de pobreza en México se incrementaron entre el 2008 y el 2014, al pasar de 44.3 por ciento a 46.2 por ciento, reveló una evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

De acuerdo con los resultados de la evaluación Medición y Análisis de la Pobreza en México 2006-2015, citados por el portal noticioso. Sin Embargo, en México había en 2014 por lo menos 55.3 millones de personas que vivían en la pobreza.

Conclusiones

Los mecanismos de atención social para la reducción de la pobreza en México, representan el medio por el que se logra identificar la injerencia del Estado mexicano en la atención a problemas añejos en la región mexicana desde hace varios años. Por ello, es que resulta de especial interés identificar el grado de desarrollo de las políticas sociales que fundamentalmente trascendieron en términos de importancia desde la década de los años noventa.

Si bien México se ha mantenido como una sociedad controlada por un Estado influenciado su corriente socialista, es necesario identificar que una de las más importantes aportaciones del conocido Estado benefactor, han sido los programas de atención directa al problema de la pobreza, en medio de un contexto que para ser próspero requiere de mejores condiciones de igualdad y oportunidad productiva, es decir, de empleo. Sin embargo, el ambiente económico y productivo de México, ha requerido de manera ex profesa de mecanismos que busquen más que oportunidades influenciadas por el Estado mexicano, a partir del aseguramiento de la atención a ciertas necesidades de salud, educación y alimentación. Es necesario retomar la idea de desarrollar capacidades desde la perspectiva individual, como una forma de asegurar la eficacia de ciertos programas de atención social sobre los que menos ingresos logran.

Los Programas Sociales en México: Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social

Salomón Guzmán Rodríguez¹

En los programas sociales en México, toca revisar aquellos que son del Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza y que pertenecen al Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social. Este sistema, se cita textualmente, "es público, gubernamental y ciudadano, independiente y neutral, que clasifica la información de programas y acciones para el desarrollo social de los diferentes órdenes de gobierno y la provee en formato de datos abiertos... De esta forma se facilita el análisis y la comparación de datos para una mejor planeación, ejecución y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social. Este sistema de información está dirigido a la ciudadanía, a la población beneficiará y a las y los servidores públicos".



Similarmente al catálogo que publica el Coneval en su página electrónica, se puede observar, con gran desánimo, la falta de orden y congruencia de la información a la que tanto hacen referencia ambos sistemas, que aunque se diga que la base es la transparencia, no necesariamente se traduce en orden y eficiencia, como se verá más adelante; en ese sentido, lo que se pretende en estos apartados son dos cosas:

¹ Revista Bien Común. Año XXI No. 242, mayo del 2015. Págs. 93-98

1) Mostrar la situación en la que se encuentran los programas federales, tanto en el número que los conforman, con y sin reglas de operación, así como en el presupuesto asignado para cada uno de ellos; y 2) mostrar el desorden, expresado en los programas y acciones sociales del Gobierno federal, en el que se encuentra la política de desarrollo social de nuestro país. Es en esta segunda mitad donde se agudiza la problemática de la incongruencia de las cifras.

Desde el año de 1970 al 2014, la política de desarrollo social del país se ha basado en 2,817 programas, de los cuales 804 ya no son vigentes y 2,013 vigentes hasta el año 2014; de los vigentes por cobertura, 1,566 son estatales, 163 municipales, 192 nacionales y 92 regionales. De acuerdo con el presupuesto de 2014, la incongruencia de la información sale a flote: el monto total registrado asciende a 41 mil millones de pesos, de los cuales 7 mil millones de pesos se destinó a programas que ya no eran vigentes, mientras que 34 mil millones de pesos a los programas vigentes. La pregunta que surge en esta parte es: ¿por qué los programas que ya no están vigentes recibieron presupuesto monetario en 2014, principalmente aquellos con cobertura estatal?

Por el lado sectorial, se observa que Educación cuenta con el mayor número de programas sociales a nivel nacional: este sector maneja 442 programas vigentes con un presupuesto cercano a los 6 mil millones de pesos, según la información publicada en la página de dicho catálogo. Por su parte, desarrollo social y asistencia social se encuentran en segundo y tercer lugar, con 395 y 370 programas vigentes. Es aquí donde nuevamente se observa que existen programas que ya no son vigentes y que recibieron presupuesto en 2014, como es el caso del sector de desarrollo social, asistencia social, salud, cultura, alimentación. El presupuesto más alto lo registra el sector Salud, con un monto monetario de 10.32 mil millones de pesos. En la Tabla 4 puede apreciarse, en el mismo sentido, que el sector educación es el que mayor número de programas sociales maneja sin reglas de operación.

Por otra parte, el Distrito Federal con 243 programas sociales, es la entidad con mayor número de programas sociales a nivel nacional, es decir, 13% del total, Sinaloa, Tamaulipas y Guerrero ocupan el segundo, tercer y cuarto lugar, con un total de 209, 155 y 133 programas. En ese sentido, y analizado por sector y entidad, Tlaxcala ocupa el primer lugar en los programas Agropecuarios, Coahuila en el Alimentario, Guerrero en Asistencia Social y Salud, Tamaulipas en Deporte y Cultura, Baja California Sur en el sector de Desarrollo Productivo, Distrito Federal en Desarrollo social, Trabajo y Vivienda, Sinaloa en Educación y Guanajuato en infraestructura, en el año de 2014. El estado de Nuevo León se ubica como la última posición en el ranking de número de programas.

Se puede observar que los programas de asistencia social, Educación, Desarrollo social y Salud, son los principales programas por sectores que se enfocan a contrarrestar la pobreza, educación básica y la mortalidad infantil. Por ejemplo, Asistencia social y Desarrollo social, en su gran mayoría, se encargan de hacerle frente a la pobreza; Educación, a la enseñanza universal y Salud a la lucha contra la mortalidad infantil.

Por otra parte, tan sólo en el año 2014, la verdadera problemática de los programas sociales que ponen en duda su eficiencia para alcanzar los objetivos del Plan nacional de desarrollo son aquellos que tienen que ver con el padrón de beneficiarios, publicación de presupuestos y evaluación de programas. Por mencionar, 31% de los programas sociales por coberturas no cuentan con padrón de beneficiarios, 41% no publica su presupuesto al público, y 47% de ellos no cuenta con evaluación. Los casos más graves son los programas sectoriales regionales.



En el mismo sentido, pero ahora visto por el lado sectorial, las cosas empeoran; por ejemplo, Cultura, Infraestructura Social y Salud, más del 50% de sus programas no cuentan con padrón de beneficiarios; en el caso de la publicación de presupuesto, Educación, Cultura y Salud, más del 50% de sus programas no hacen públicos sus presupuestos; por último, el sector Alimentación, Cultura y Deporte más del 60% de sus programas sociales no cuentan con evaluaciones.

Modelo de Atención Integral a la Violencia contra la Mujer: Ciudad de México

Aurora Espina Vergara¹

La violencia contra las mujeres constituye una forma de discriminación y de violación a los derechos humanos de las mujeres. En atención a ello es que en la actualidad se cuenta con marco jurídico y de política a escalas internacional y regional que tiene como finalidad erradicar esta violencia.

En este sentido, el Estado Mexicano ha adoptado diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres y que tienen especial relevancia en materia de violencia contra las mujeres en razón de género, uno de estos instrumentos es la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas, y el otro es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (mejor conocida como Belém Do Pará) de la Organización de Estados Americanos.



De este mismo modo, la aprobación⁸ y entrada en vigor de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en nuestro país dejan en claro los esfuerzos institucionales que se han venido realizando a nivel nacional desde el año 2008 para erradicar este problema, que a juzgar por los datos a 2020, sigue representando uno de los grandes flagelos que arrastramos como sociedad.

¹ Espina Vergara, Aurora. Ciudad Mujer: Modelo de atención integral a la violencia contra las mujeres. Documento de trabajo No. 845. PAN: FRPH, noviembre del 2020. Págs. 41

En este sentido, la CEDAW establece claramente cómo es que la discriminación contra las mujeres constituye una violación no sólo de los derechos humanos de las mujeres, sino también de los principios de la igualdad, así como del respeto de la dignidad humana.

La discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad.

Esto es de gran relevancia, puesto que deja en claro, cómo estos procesos de discriminación y violencias cometidos en contra de las mujeres constituyen en sí mismos mecanismos que contribuyen a ampliar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, consolidando así la exclusión de las mujeres de toda participación en la vida pública y política de sus países.

En concordancia con lo anteriormente expresado y de acuerdo con el artículo 1 de la CEDAW, se entiende pues que la “discriminación contra la mujer”:

Denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Como complemento de lo establecido dentro del marco jurídico internacional, en el marco legal nacional, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), establece que la violencia contra las mujeres debe ser entendida como:

Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

Dicha ley cuenta además con cuatro principios rectores que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales, de modo tal que se pueda garantizar el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia.¹³ Estos principios rectores son:

- La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;
- El respeto a la dignidad humana de las mujeres;
- La no discriminación, y
- La libertad de las mujeres.

En el marco de dicha ley se plantean conceptos clave para comprender el fenómeno de la violencia contra las mujeres y de esta manera poder desarrollar las medidas necesarias para prevenirla, atenderla y erradicarla. A continuación, se enlistan aquellos conceptos planteados en la LGAMVLV que adquieren relevancia como marco referencial para la presente investigación:

Modalidades de violencia

Las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres.

Derechos Humanos de las Mujeres

Refiere a los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia.

Perspectiva de Género

Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eli-

minar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

Empoderamiento de las Mujeres

Es un proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades.

Modelo de Atención Integral a las Mujeres

El programa Ciudad Mujer (CM) fue puesto en marcha por la Secretaría de Inclusión Social (SIS) del Gobierno de El Salvador desde el año 2011. Desde sus inicios, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido un socio estratégico del programa, brindándole acompañamiento tanto técnico, como financiero, con un préstamo de 20 millones de dólares y más de 2 millones de fondo no reembolsables.

Dicho programa tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de las mujeres salvadoreñas, mediante la facilitación de una serie de servicios integrados y gratuitos de alta calidad, que se prestan dentro del mismo espacio físico, en donde 15 instituciones diversas ofrecen más de 30 servicios diferentes, todas regidas bajo la misma visión y objetivos. Este programa cuenta con cuatro pilares fundamentales que se observan: Empoderamiento, orientado a mujeres, integración y soluciones adaptadas.

Los servicios integrados de alta calidad que ofrecen cada uno de los Centro Ciudad Mujer (CCM), se agrupan en cinco módulos fundamentales:19

Autonomía Económica

Cursos y asesoramiento personal para fermentar la autonomía económica de las mujeres (Servicios de desarrollo de negocios, microcréditos, capacitación laboral y emprendimiento, intermediación laboral...)

Salud Sexual y Reproductiva

Orientación y servicios médicos de alta calidad (Mamografías, cuidados pre y postnatales, medicina interna, educación sanitaria...)

Educación Colectiva

Educación comunitaria sobre igualdad de género, derechos humanos y en prevención de la violencia contra la mujer.

Sala de Atención Infantil

Cuidado de los hijos por profesionales calificados mientras las madres utilizan los servicios de Ciudad Mujer.

Atención a la Violencia Contra la Mujer

Servicios para ofrecer una respuesta coordinada para prevenir la violencia contra la mujer y atender a las mujeres sobrevivientes (Asistencia psicológica, asesoramiento legal, policía, justicia y medicina forense).

Dentro de los beneficios de implementar este modelo en cuanto a la prestación de servicios públicos, destaca el hecho de que se contribuye a la mejora de la gestión pública puesto que al prestar los servicios en un mismo espacio físico y en coordinación interinstitucional, se mejoran la calidad y la eficacia de la atención; así como también se facilita la reducción de las barreras existentes para acceder a los servicios.

Los CCM son operadas por mujeres que fueron capacitadas en género y en el enfoque de derechos humanos, de modo que puedan brindar una atención integral a las usuarias. Estos arti-

culan dentro de sus instalaciones a 18 instituciones estatales, y ofrecen más de 20 servicios que atienden a las necesidades de las mujeres de forma gratuita, accesible y con especial sensibilidad a sus situaciones particulares. Las instituciones gubernamentales involucradas en la oferta de servicios que se prestan en cada uno de los cinco módulos que integral el CCM.

A partir de una evaluación de impacto que analiza los efectos del programa en el corto plazo, se identifican dentro de sus principales logros:

Ampliación del acceso a servicios públicos especializados: Con base en los datos arrojados por la evaluación de impacto, se identificó que las mujeres que visitaron los Centros Ciudad Mujer (CCM) utilizaron en un 43% más los servicios públicos, en comparación con aquellas mujeres que no asistieron a los CCM.

Influencia positiva en el nivel de satisfacción con la vida de las usuarias: Un 85% de las mujeres que no visitaron los CCM reportó encontrarse satisfecha con su vida en general, mientras que para aquellas mujeres que acudieron a los centros, la proporción aumenta en un 10% (93%).

De igual forma, parte de los elementos que constituyen áreas de oportunidad para mejorar la calidad de los servicios que se prestan en los CCM tiene que ver con el Módulo de Empoderamiento Económico, en donde se observó pertinente la incorporación de acciones complementarias para “mejorar servicios relacionados con la autonomía económica como la intermediación laboral, la formación laboral, el apoyo al emprendimiento empresarial y el acceso al microcrédito.”, así como también para incrementar la demanda de servicios relacionados con la atención de la violencia de género (AVG) como lo son la atención psicológica, la intervención policial y el ejercicio de la acción penal; y finalmente fortalecer el sistema informático de datos de los centros y el enlace de todos los CCM existentes para mejorar y ampliar el sistema de registro y monitoreo del programa.

Uno de los grandes aportes de Ciudad Mujer es que constituye una política pública que busca fortalecer a las mujeres como factores relevantes de cohesión familiar y de desarrollo comunitario desde el reconocimiento de la especificidad de las mujeres, es decir, es un modelo que adopta la perspectiva de género como elemento clave para desarrollar de manera integral las capacidades de las mujeres para influir de manera positiva en sus vidas y en su entorno familiar y comunitario.

En conclusión, Ciudad Mujer se convierte en un modelo que invierte en el desarrollo de las mujeres, porque en los hechos este se ve traducido, en un impacto magnificado no sólo en sus familias, sino también en sus comunidades. Además de que uno de sus aportes principales consiste en ampliar el acceso a los servicios públicos de calidad y a mejorar la calidad de vida de las usuarias.

Como parte del proceso de investigación, se ha identificado que este programa constituye lo que se define como Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer (SIEM), puesto que Ciudad Mujer reúne en las mismas instalaciones una serie de servicios especializados y estratégicos que son gratuitos y de alta calidad. En razón de ello, se analizarán los SIEM como modelo de atención integral a las mujeres como mecanismo efectivo para contribuir a atender y erradicar la violencia contra las mujeres.

Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer (SIEM)

Los Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer (SIEM) constituyen un programa de atención integrada y multinivel que ofrece a las mujeres servicios, a nivel individual, en: Salud Sexual y Reproductiva (SSR), Autonomía Económica (AE), Atención a la Violencia Contra las Mujeres (VCM), y Atención a Adolescentes (AA).

Todos estos servicios se prestan dentro de un mismo espacio físico, que en este caso son los Centro de Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer (CSIEM). Además de los servicios anteriores, el modelo de atención se combina a su vez con estrategias a nivel comunitario de educación y capacitación en derechos de las mujeres.

El SIEM sustenta su quehacer en cuatro enfoques transversales, que tienen como marco de referencia los diversos estándares y enfoques establecidos dentro de los acuerdos e instrumentos internacionales en el marco de la eliminación de la discriminación por razones de sexo y el avance en materia de género. De este modo, se priorizan aquellos enfoques que se vinculan y complementan entre sí, mismos que se enumeran a continuación: 1) Derechos Humanos, 2) Igualdad de

Género, 3) Equidad de Género, e 4) Interculturalidad.

Los servicios que ofrecen los CSIEM son una medida de equidad de género dirigida a la atención de las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres, así como a sus necesidades estratégicas. Como parte del esquema de funcionamiento los servicios son prestados de manera exclusiva por personal femenino, puesto que con ello se busca dotar a las usuarias de un ambiente de seguridad y confianza para que puedan ser atendidas de manera adecuada.

De igual forma, y a pesar de que los servicios que se prestan dentro de los CSIEM se ofrecen exclusivamente a mujeres y niñas, las actividades comunitarias se dirigen tanto a hombres, como a mujeres, incluyendo adolescentes, jóvenes, líderes comunitarios, madres, padres, personal de instancias locales, entre otros.

Como fundamento del esquema de funcionamiento de los SIEM, se reúne a distintas instituciones que en conjunto ofrecen más de 30 servicios para atender a las necesidades de las mujeres, el elemento clave es que dichas instituciones son coordinadas por una instancia gubernamental con liderazgo político en el sector social y con mandato institucional en las áreas de género y/o inclusión social. Esta institución se encargará de vigilar y asegurar que el programa se ejecute de manera eficiente y transparente, de conformidad con sus objetivos, planes estratégicos, enfoques de trabajo, misión y visión.

Las instituciones que tienen mayor afinidad a la prestación de los servicios en cada módulo de atención del CSIEM.

La manera de garantizar la efectividad y calidad de los servicios del CSIEM, resulta esencial no sólo dichos servicios se encuentren disponibles en un mismo lugar, sino que también exista una coordinación adecuada entre ellos, de este modo, la coordinación entre los diversos módulos del SIEM resulta de gran importancia. Los elementos centrales del mecanismo de coordinación entre los módulos de servicio del SIEM.

Un elemento fundamental del programa es el modelo de gobernanza, puesto que este proporciona la estructura y normatividad interna que permitirán la operativización del modelo SIEM, y que se encuentra integrada por todos los actores interesados. De este modo se aseguran la coordinación, así como la definición de herramientas, políticas y sistemas a ser empleados, además de supervisar el cumplimiento de los planes estratégicos y operativos que fueron acordados. Los mecanismos de coordinación propuestos, así como las funciones de cada uno de los niveles de toma de decisión.

El modelo del SIEM presenta un esquema de intervención multinivel, al abordar distintos factores determinantes de los problemas que se atienden. Este enfoque multinivel de atención implica el trabajo en diversos niveles; individual, grupal, familiar, institucional y comunitario; que responden al carácter multidimensional de los problemas a los que se enfrentan las mujeres. Los niveles de intervención del SIEM.

Como parte del valor agregado y de los beneficios de los servicios integrados y multinivel se toman en consideración los resultados obtenidos de la evaluación de impacto, desarrollada por el BID, del programa CM en El Salvador, que fue realizada después de 8 a 15 meses de la inauguración de tres nuevos centros que se localizan en los municipios de San Martín, Santa Ana y Usulután. Los resultados y valor agregado obtenidos en los meses de implementación del SIEM.

La calidad de los servicios es otro de los aspectos relevantes dentro del esquema de funcionamiento de los CSIEM, puesto que el enfoque de calidad no se centra únicamente en la satisfacción de las necesidades y expectativas percibidas por las usuarias del CSIEM, sino que también abarca a quienes participan en los programas y acciones comunitarios, a las funcionarias de los módulos de atención, la gerencia, así como a las instancias aliadas externas al SIEM. Las tres dimensiones de las medidas de calidad y calidez que son aplicadas al SIEM.

Dentro de este mismo esquema de calidad de los servicios del SIEM, se pone un énfasis especial en la atención humanizada e integral de las usuarias como una herramienta poderosa para construir una nueva forma de vida para las mujeres, y para lograr todo lo anterior, resulta fundamental que esta atención humanizada sea integral, segura, acogedora, eficiente y oportuna. Los elementos característicos de cada una de estas dimensiones de la calidad de los servicios del SIEM.

Dentro de los beneficios de implementar este modelo, se encuentran la reducción del costo económico de este tipo de servicios, así como el brindar una atención personalizada que se adapta a las necesidades de cada usuaria, hecho que impacta no sólo en una coordinación eficaz entre las instituciones, sino también en mejorar la calidad de los servicios que se brindan.

Como parte de los esfuerzos de colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de diversos países de la región, se han llevado a cabo diversos proyectos para implementar los SIEM, hecho que hace constatar también la replicabilidad y adaptabilidad del modelo a las realidades y necesidades de otros países.

Conviene destacar que, en el caso de Perú, a pesar de que se tuvo el acompañamiento y el asesoramiento por parte del BID, los Centro Emergencia Mujer (CEM), no cumplen con los criterios generales para ser considerados dentro del modelo SIEM, sin embargo, conviene mencionar algunos aspectos de su diseño puesto que su enfoque se centra en la atención a mujeres víctimas y el asesoramiento jurídico para atender sus casos.

Bajo la iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) del Gobierno de la República, se llevaron a cabo convenios para el establecimiento de un total de cinco CCM en el país, en Guerrero, Querétaro, Campeche, Michoacán e Hidalgo. De estos, sólo se concretaron el CCM en los municipios de Tlapa, Guerrero; y Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo.

Sin embargo, conviene mencionar que el único CCM que fue completamente operante, fue el primero que se ubica en el municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero; mientras que en el Estado de Hidalgo, este nunca ha estado operando al 100% puesto que, a pesar de la inversión de más de 100 millones de pesos en el proyecto, las instalaciones presentaron deficiencias de construcción que ponen en riesgo tanto a los bienes muebles, como al personal y las usuarias, hecho que además incumple con las medidas de Protección Civil.

A pesar de que en el CCM Tepeji del Río se fueron estableciendo a través de particulares las medidas para corregir dichas deficiencias, hecho que implicó un gasto mayor para procurar hacer operante el programa, este seguía sin operar al 100% de su capacidad en septiembre del 2019, cuando el Centro fue inaugurado en septiembre del año 2016; es decir, a tres años de su inauguración y tras una inversión de más de 100 millones de pesos el modelo no puede ser implementado.

En el año 2015 se puso en marcha la Ciudad de las Mujeres en el municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero, que atiende a mujeres que habitan en 19 municipios que conforman la región de la Montaña de Guerrero, que impacta a 200 mil habitantes indígenas. Este proyecto contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo por un monto de 500 mil dólares, y para su implementación, en noviembre de 2013 se suscribió un convenio entre los tres niveles de gobierno, en donde se estableció que la institución a cargo de la construcción y equipamiento básico era la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República (SEDESOL), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se haría cargo de coordinar, administrar y vigilar el desarrollo del proyecto. Actualmente está a cargo de la SEDATU.

Este CCM consta de cinco módulos: 1) Salud Sexual y Reproductiva, Capacitación laboral y desarrollo de empresa, 3) Atención a la violencia contra las mujeres, 4) Educación colectiva, y 5) Cuidado Infantil.

En el caso particular de Tlapa de Comonfort, el CCM presentó problemas de financiamiento desde que inicio el gobierno del presidente López Obrador, ello a pesar de que mensualmente atiende a un total de entre mil 500 y 2 mil mujeres, en su mayoría indígena, además de que en el año 2017 se decretó la alerta de género en dicho municipio.

En el comunicado 175/2019 del 18 de noviembre de 2019, la SEDATU dio a conocer que había finalizado el “trámite administrativo correspondiente al pago de las 43 mujeres que prestan servicios en el Centro Ciudad de las Mujeres ubicado en Tlapa de Comonfort, Guerrero”. Ello debido a que estas mujeres laboraban sin percibir salario desde el primero de diciembre de 2019, y se cubrió el adeudo tenido al 30 de octubre del 2019.31

Este CCM tuvo una inversión de 121.1 millones de pesos, de los cuales el 95% fueron de aportación federal. Como parte de la coordinación institucional para garantizar la construcción y operación de dicho programa participaron la SEDESOL, SEDATU, Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

(SAGARPA), el INMUJERES, la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI), así como el IMSS-Prospera, la Secretaría de la Mujer, el Instituto de Capacitación para el Trabajo y la Procuraduría General de Justicia.



En última instancia, los únicos dos CCM que llegaron a ser construidos presentan problemas de financiamiento para su funcionamiento y hoy en día son inoperantes a falta del destinamiento adecuado y oportuno de los recursos para tales fines. Esto nos convierte en el único país a la fecha que tras haber puesto en marcha los CCM, no ha generado los resultados esperados a causa de problemas financieros y de índole administrativo ajenos a la dirección del CCM.

Conclusiones

Como parte de las conclusiones generales, se tiene claro que los SIEM constituyen un modelo de atención integral a las mujeres que facilita el acceso de las mujeres a la justicia, así como también garantiza el establecimiento efectivo de un modelo de atención a la violencia contra las mujeres (AVCM). Sin embargo, es de destacarse que los fines y alcances del modelo van mucho más allá de atender particularmente la violencia de género.

Este modelo contribuye de igual forma, a reducir las brechas de desigualdad en comunidades particularmente marginadas, puesto que garantiza y facilita el acceso a los servicios que de otra manera le serían inaccesibles a las mujeres. De este modo CM contribuye a eliminar aquellas barreras y obstáculos que impedían a las mujeres el acceso a los servicios de salud y de justicia en condiciones de igualdad.

Como se puede apreciar con el caso de Bolivia CM, constituye un modelo que, además de ser completamente adaptable a las necesidades concretas del lugar en que será desarrollado el CCM, este puede ser implementado de manera directa por los gobiernos locales, en un esquema de vinculación y cooperación directa con el Banco Interamericano de Desarrollo, sin la necesidad de tener la mediación del gobierno nacional.

La experiencia del caso mexicano nos habla de la necesidad de especificar la responsabilidad institucional, así como la asignación específica y directa de los recursos para garantizar la operatividad de este programa, puesto que, a pesar de la inversión que se dio en el caso de los dos Centros Ciudad de las Mujeres en nuestro país, a la fecha ninguno puede operar adecuadamente y corren el riesgo de desaparecer, particularmente en el caso del CCM en Tlapa de Comonfort.

Este modelo representa una política adecuada y oportuna para atender la violencia contra las mujeres, puesto que su esquema de intervención desde una visión integral y multinivel dotan de una gran fortaleza al mismo, contribuyendo a un desarrollo integral de las mujeres que permite romper con el ciclo de la violencia, acercar más y mejores servicios a las mujeres y brindándoles nuevas oportunidades para desarrollar su autonomía económica.

Los Programas Sociales en México: El Inventario de CONEVAL, 2014-2015: Los Programas Federales

Salomón Guzmán Rodríguez¹

Es claro que, desde inicios del primer semestre del año 2013, el país viene experimentando una crisis presupuestaria: los ingresos caen y los gastos son cada vez más mayores; y a su vez, la desigualdad del ingreso entre la población es cada vez más amplia. En este sentido, es importante conocer a profundidad, como primer paso para una propuesta de reforma presupuestaria, los programas sociales de la presente administración federal, que en teoría son los que tienen impacto en la desigualdad del ingreso; de ahí que en esta sección de indicadores se realizara una revisión del inventario de los programas sociales del CONEVAL.



Es importante mencionar, de acuerdo al CONEVAL, que el inventario de programas y acciones sociales de desarrollo social, el cual fue creado como consecuencia de la complejidad para evaluar la política pública, es una “herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los programas y acciones que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley de Desarrollo Social”. Por otra parte, según el CONEVAL, los programas y acciones tienen como finalidad aumentar y solucionar problemas relacionados al bienestar social de la población mexicana, por lo que el presupuesto asigna-

1 Revista Bien Común. Año XXI No. 241, abril del 2015. Págs. 73-76

do a cada uno de ellos es distinto desde un punto de vista monetario y coyuntura económica. De acuerdo al inventario de los programas sociales, existe una delimitación de los programas y acciones federales, por ejemplo: en los programas y acciones federales, por ejemplo, en los programas y acciones, la modalidad son programas presupuestarios que cuentan con reglas de operación y la modalidad son aquellos no tienen reglas de operación pero que se consideran programas con subsidios. Por su parte, existen programas presupuestarios de modalidad que son aquellos de prestación y de servicio y los de provisión de bienes públicos. También existe la clasificación de Federales los cuales son de responsabilidad de las dependencias de la administración pública y en forma complementaria los de Desarrollo Social. En conclusión, los programas con clasificación pertenecen a los ramos administrativos, ramos generales, y entidades no coordinadas, como es el IMSS y el ISSSTE, además, según información de la CONEVAL, no tienen reglas de operación.

La relación entre número de programas y acciones federales de desarrollo social frente al monto de presupuesto original real a precios de 2010 presentan cierta incongruencia. Por ejemplo, en el 2008 se tenían 246 programas sociales y su presupuesto real fue de 535 mil millones de pesos, mientras que en el 2015 hay 19 programas menos que en el 2008 pero con un presupuesto superior en 229 mil millones de pesos. Cabe señalar, el monto del presupuesto de los 235 programas y acciones federales en 2015 representa 19.3% del presupuesto de egresos de la federación de este año.

Por otra parte, en el 2013 disminuye tanto el número de programas sociales como el monto del presupuesto; sin embargo, para el año de 2015 hay una disminución de 29 programas y acciones sociales y el presupuesto; sin embargo, para el año de 2015 hay una disminución de 29 programas y acciones sociales y el presupuesto aumenta 209 mil millones de pesos, respecto al año de 2013. Esta situación es muy distinta a la observada bajo los gobiernos panistas, puesto que de 2008 a 2012, el incremento de programas sociales fue de 28 y el monto del presupuesto fue superior en 159 mil millones de pesos. En 2015 se reagruparon 4 programas que ya existían en 2014, los cuales son Programas de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (SAGARPA), Programa para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (SAGARPA), Programa de Empleo Temporal, (SCT) Programa de Empleo Temporal (SEMARNAT) mientras que sólo se creó un programa completamente nuevo: Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios (TURISMO) con presupuesto cercano a los 500 millones de pesos.

El mayor número de programas y acciones federales se concentra en aquellos cuya característica especial es que no poseen reglas de operación, tanto en 2014 como en 2015. Por su parte, el monto del presupuesto de estos programas es casi el doble de aquellos con reglas de operación. En este mismo sentido. Los programas sin reglas de operación representan el 13 por ciento y los que tienen reglas de operación de operación apenas el 6 por ciento del presupuesto de egresos de la federación de 2015.

Es aquí donde podría plantearse sobre la mesa de discusión que a menor reglas de operación menor el impacto de los programas y acciones federales en el desarrollo social, puesto que las reglas son fundamentales para la evaluación consistente de estos programas. Es por eso la necesidad de esta revisión estadística con el fin de ir planteando soluciones al presupuesto de egresos de la federación en un futuro cercano.

La institución que maneja más programas sociales es la SEP con un total de 47, tanto en 2014 como en 2015. De igual manera, esta institución en el año de 2015 se le asignó un presupuesto cercano a los 258 mil millones de pesos, 5.2 por ciento más que en 2014, sin que aumentara el número de programas sociales para el desarrollo social, este presupuesto representa una tercera parte de los 907 mil millones de pesos. Cabe señalar, sólo en el presupuesto de la SEP, el IMSS, SALUD y SEDESOL, se concentra el 75 por ciento del presupuesto social.



Por otra parte, la SEP es la Institución que tiene el mayor número de programas sociales sin reglas de operación, con un total de 33 en el año 2015. Seguido por la SEMARNAT con 25, el ISSSTE con 22, es decir todos sus programas no tienen reglas de operación y en cuarto lugar se ubica SALUD con un total de 14. Todo lo anterior deja entre ver, el grave problema de las finanzas públicas que enfrenta con los principales programas de desarrollo del país, es decir, todos los programas se concentran en la SEP, al igual que su presupuesto y lo más grave es que la mayoría que maneja son sin reglas de operación.

Evidencias del uso y clientelar de los programas sociales del gobierno López Obrador

Mónica Vargas Jiménez¹

Normatividad de programas sociales en el decreto de presupuestos de egresos de la federación

Desde la campaña, el candidato a presidente, López Obrador se comprometió en otorgar diversos apoyos a la población y realizar algunas obras de infraestructura, justificando que servirían para reducir las desigualdades sociales y económicas en la población y el territorio del país.

Estos compromisos quedaron registrados en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 como "Proyectos Prioritarios del Sector Central", con los mismos montos presupuestarios aprobados por la mayoría de Morena en la Cámara de Diputados.

Del tren maya y del corredor transístmico por ejemplo, apenas se plantea en el Presupuesto de Egresos de la Federación de este ejercicio fiscal 2019 la elaboración de dichos estudios técnicos, cuando ya existen compromisos con los gobernadores de llevarse a cabo.



1 Revista Bien Común. Año XXVI No. 288, marzo del 2019. Págs. 47-54

Programas sociales que implican una población objetivo a la cual se va a beneficiar con algún tipo de apoyo o subsidio proveniente de recursos públicos.

Sin embargo, solo el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se encuentra en el Anexo 25: programas sujetos a reglas de operación y los demás programas sociales nuevos de la actual administración quedaron dentro del Anexo 26: principales programas, lo que deriva en que no tienen el mandato de ley de cumplir los criterios que señala el artículo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para este ejercicio fiscal, así como lo establecido en los artículos 10, 74 a 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que se cumpla con la 48 transparencia y acceso a la información pública, como con la eficiencia y eficacia de los recursos públicos.

Es así que en primera instancia los programas compromiso del Presidente López Obrador no deben cumplir con criterios generales de operación como asegurar la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.

Normatividad sobre el padrón de beneficiarios sociales vs censo de bienestar

La Ley General de Desarrollo Social establece que, con el propósito de asegurar la equidad y la eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar (antes Desarrollo Social) y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el padrón de beneficiarios de los programas federales de desarrollo social.

En el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social se mandata a la Secretaría de Bienestar a integrar un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de dichos beneficiarios. Para su integración, dicha dependencia debe considerar los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que operen o ejecuten programas de desarrollo social.

De hecho, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 establecía la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de informar los resultados de la identificación de las concurrencias y/o duplicidades de sus listados y/o padrones de beneficiarios, así como de las acciones de depuración de los mismos, conforme al procedimiento que establece el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Asimismo, se establecía que dicha información sería publicada por las dependencias, entidades y la Secretaría de la Función Pública en sus respectivas páginas de internet.

Sin embargo, a pesar de que los partidos de oposición, en particular los legisladores del Partido Acción Nacional presentaron reservas para buscar la reincorporación de las disposiciones mencionadas, se eliminaron del Decreto de Presupuesto aprobado por el Partido Morena, el Partido del Trabajo, Encuentro Social y el Partido Verde Ecologista de México.

Por lo anterior, en el actual Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 no se establecen mayores disposiciones para transparentar el padrón de beneficiarios, y como se observará más adelante, se establece el censo de bienestar, el cual estaría integrado por los beneficiarios que levantaron en terreno los "Servidores de la Nación" de Morena, lo cual supone un uso discrecional de los nuevos programas sociales de este gobierno.

Hay que destacar que el llamado censo de bienestar, se empezó a levantar desde los primeros días de octubre por aproximadamente 20 mil jóvenes denominados "Servidores de la Nación" ligados al partido Morena para identificar los beneficiarios de los programas prioritarios ofrecidos por el presidente electo Andrés Manuel López Obrador en su campaña. De acuerdo con la página oficial de la transición de gobierno, los

“Servidores de la Nación” serán seleccionados de entre los mejores perfiles que hayan realizado trabajo territorial previo por México y serán desplegados, preferentemente, en su misma zona de residencia.

Cabe resaltar que tanto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, se establece que: cuando los beneficiarios proporcionen información socioeconómica falsa, existen consecuencias y si es con el objeto de recibir indebidamente los apoyos y servicios contenidos en los programas de desarrollo social, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben proceder a suspender la ministración de los mismos.

Asimismo, ambos ordenamientos también prohíben explícitamente la utilización del padrón único de beneficiarios con fines político-electorales, comerciales o de cualquier índole distinta a su objeto y fines señalados y dicho uso indebido es sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

El levantamiento de información que hace el Gobierno federal a través de los llamados “Servidores de la Nación” podría enmarcarse claramente en este supuesto, por el simple hecho de que su trabajo como encuestadores y registradores de datos inició antes de que el Gobierno federal asumiera sus funciones, por lo que la información que captaron y registraron tuvo un uso partidista no relacionado con labor alguna del gobierno.

Normatividad de los programas sociales de López Obrador

A pesar de que la mayor parte de los nuevos programas de López Obrador, de acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se les eximió de cumplir con los criterios de programas sujetos a reglas de operación para la entrega de subsidios, la mayor parte de los nuevos programas sociales han publicado en el Diario Oficial de la Federación sus lineamientos de operación, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, pero ello no significa que la aplicación de los recursos públicos se realizará con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

En la revisión que se hace de algunos de los lineamientos de operación de estos programas sociales se encuentra que algunas de sus disposiciones podrían llevar a que se diera un uso político y clientelar, por ser los “super delegados” las figuras centrales en la promoción y entrega de apoyos, como en la integración de beneficiarios a través del censo de bienestar.

Programas estancias infantiles

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) inició en el año 2007, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reconoció que, con más de 10 años de implementación, el PEI ha logrado consolidarse como un programa social exitoso. Las evaluaciones realizadas al programa identificaron hallazgos positivos en su diseño, planeación, operación y resultados, al contribuir a mejorar la situación laboral y los ingresos de las mujeres, así como mejorar el desarrollo materno de sus hijos.

A pesar de este reconocimiento, sin justificación técnica alguna se le redujo el presupuesto en 50 por ciento para este año 2019, 2 mil 041 millones de pesos, afectando a miles de mujeres y niños en materia de derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos señaló que la falta de inversión suficiente puede ser perjudicial para su desarrollo cognitivo, y puede reforzar las privaciones, las desigualdades y la pobreza intergeneracional existentes.

A la fecha hay más de mil novecientos amparos ante el Poder Judicial en 22 entidades federativas contra el recorte presupuestal y el cambio de reglas de operación.

La respuesta del presidente López Obrador fue sustituirlo por el Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, otorgando un

apoyo por 1,600 pesos a las madres, padres solos o tutores con hijas e hijos o niñas y niños bajo su cuidado de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad y, de 3,600 pesos entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad en caso de niñas y niños con alguna discapacidad debidamente certificada.

De acuerdo a las reglas de operación del nuevo programa, numeral 3.3, serán beneficiarios del programa: las personas que al 31 de diciembre 2018 se encontraban incluidas en el padrón de beneficiarios en la modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos, así como las personas beneficiarias que se incorporen mediante los levantamientos de información realizados en campo.

Sin embargo, en las propias reglas no existe más información sobre este levantamiento en campo, lo que podría llevar a suponer que podría ser el que realizan los "Servidores de la Nación" del censo de bienestar.

Por otra parte, las reglas de operación establecen que las delegaciones de la Secretaría de Bienestar, en coordinación con las unidades responsables, serán las encargadas de realizar la promoción del programa, dando a conocer los apoyos que otorga, así como los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso, serán además quienes inscriban a las madres y padres beneficiarios y quienes entregarán el apoyo.

Se observa así, el papel central que se les da a los "súper delegados" para manejar los programas y entregar de forma directa los apoyos, utilizando formatos donde es posible solicitar credencial de elector y demás información que se estuvo pidiendo durante el censo de bienestar.

Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente y pensión para personas adultas mayores

Los lineamientos del programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente establecen una transferencia monetaria por \$1,275.00 a niñas, niños y jóvenes de 0 a 29 de edad cumplidos, personas indígenas de 30 a 64 años de edad cumplidos y adultos de 30 hasta 67 de edad cumplidos que certifiquen alguna discapacidad permanente. Para este programa se establece que los registros de solicitudes deberán estar a cargo de los delegados de la Secretaría de Bienestar.

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, consiste en la entrega de 1,275 pesos bimestrales que se otorgan a todas las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento que residan en la República Mexicana y en los municipios catalogados como indígenas y personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana.

En sus lineamientos de operación se establece en un transitorio: "la información recabada por el censo de bienestar que, a partir del 1 de enero de 2019, se encuentra debidamente integrada con los requisitos de elegibilidad establecidos en el numeral 3.3, de las presentes reglas, deberá ser considerada para efectos de efectuar las incorporaciones de los adultos mayores al padrón activo de beneficiarios, con la posibilidad de recibir la entrega de apoyos económicos del bimestre correspondiente".

Registro de Adultos Mayores establece "La población Adulta Mayor interesada en recibir los apoyos deberá esperar la visita domiciliaria que se efectúe por el personal integrante del censo del bienestar para entregar la documentación necesaria. Asimismo, se menciona que la integración del padrón será por la Secretaría de Bienestar, con información de las dependencias y entidades responsables, información de entrevistas domiciliarias, de visitas de campo y del registro e inscripción por los medios específicos que para tal efecto designe la Secretaría".

Nuevamente se comprueba que son las delegaciones las responsables de llevar a cabo el registro estatal de las personas solicitantes, de promover y difundir el programa y de entregar los apoyos a los beneficiarios a través de una tarjeta bancaria o de realizar el pago en efectivo, a través de las oficinas de representación o, a través de algún medio idóneo, sin clarificar a qué se refieren.

Jóvenes construyendo el futuro

En los lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual es un programa a demanda de los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, estableciendo como universo 2 millones 300 mil jóvenes, a los que se dará una beca por 3,600 pesos durante doce meses vía una tarjeta bancaria, se les otorgará un seguro médico del Instituto Mexicano del Seguro Social que cubrirá las ramas de accidentes, enfermedades, maternidad y de riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa y al finalizar el programa, los becarios obtendrán la constancia de capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el programa.

La inscripción se da con solo acudir a las instancias designadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o a través de la plataforma digital. Si bien en este programa en sus lineamientos no se alude a que los delegados estén en la promoción y entrega de apoyos o que se utilice el censo de bienestar para integrar el padrón, se señala que los beneficiarios serán integrados a un padrón, a fin de contar con una herramienta que permita la verificación de la identidad de los participantes y su localización geográfica, para estar en posibilidad de llevar a cabo acciones transversales y las correspondientes entrevistas domiciliarias y visitas de campo, lo cual podría llevar a que se les condicione su transferencia para apoyar acciones del partido de Morena.

Existen declaraciones en prensa de Roberto Luques, quien se ha desempeñado como "Servidor de la Nación", levantando el censo del bienestar para la nueva administración federal, que confirmó a Animal Político que las tarjetas de jóvenes que ya se están distribuyendo para hacer llegar los apoyos económicos a los beneficiarios de los principales programas sociales de Andrés Manuel López Obrador son de Banco Azteca. "Banco Azteca es el que va a manejar el fondo económico. De hecho, eso ya está etiquetado. Ya solo falta que Banco Azteca implemente las tarjetas con todos los datos de los jóvenes y se les van a entregar", afirmó.

Por lo cual surge la duda de cómo es que un día después de presentarse los lineamientos de operación de dicho programa, el 11 de enero, el Presidente López Obrador entregó las primeras 20 tarjetas del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en Tlalnepantla, Estado de México y el funcionario de los "Servidores de la Nación", declaró que ya se cuenta con los nombres de los jóvenes que recibirán el apoyo económico, lo que hace suponer que sus datos se recibieron del censo de bienestar aplicado por Morena.



Finalmente, las disposiciones normativas mencionadas solo son indicios de que presumiblemente puede darse un manejo político- electoral de los nuevos programas sociales de López Obrador, lo cual resulta desafortunado cuando el estimado de beneficiarios esperados de siete de estos programas es de más de 23 millones de personas, los cuales estarán recibiendo un apoyo del gobierno actual sin intermediario alguno, cifra significativa al relacionarse con las elecciones de 2018, toda vez que López Obrador ganó la elección con 30.1 millones de votos.

Casar refiere "habría 23 millones de 'agradecidos' o 25.7% del padrón electoral total estimado contando solamente los siete programados referidos. Pero si la participación es en efecto de 51.2%, como el promedio de las elecciones intermedias del pasado, la importancia de esos 23 millones aumentaría al doble porque representaría el 50.3% de los votos emitidos".

Conclusiones

La mayoría de Morena en la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 eliminando disposiciones normativas que abonaban a la transparencia y seguridad de los recursos públicos en años previos, y dejaron los nuevos programas sociales del gobierno de López Obrador en un anexo que no lo sujeta a los criterios establecidos en materia de transparencia, eficiencia y eficacia de apoyos y subsidios de los programas sujetos a reglas de operación.

No obstante, la mayor parte de los programas cuenta con lineamientos para su operación, aun cuando no favorezcan los avances que en materia de transparencia y de un Sistema Integral de Información de Padrones de programas gubernamentales se tenían a nivel nacional; de hecho existen disposiciones que claramente dan cabida a que se utilice el censo de bienestar levantado por los “Servidores de la Nación” del partido Morena para otorgar apoyos a los millones de beneficiarios que podrían ser considerados clientelas electorales para los fines que busque López Obrador.



Acción
por México