

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

“LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES: UNA PROPUESTA PARA SU
TRANSFORMACIÓN DE LO ASISTENCIAL A LO PRODUCTIVO-
EMPRESARIAL”

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA
ANTONIO BENÍTEZ DOMÍNGUEZ

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. FRANCISCO MOYADO ESTRADA

México, D.F., diciembre de 2015.

AGRADECIMIENTOS

A mis maestros del Instituto Nacional de Administración Pública, sin los cuales no hubiera sido posible el haber concluido este sueño que tanto he aspirado, a mis revisores de tesis por sus valiosas observaciones y aportaciones.

DEDICATORIA

A mi madre que ha sido el mejor ejemplo de mi vida, para Emily Benítez Aburto a quien amare siempre y para Angélica María Benítez Gutiérrez por la felicidad que hemos compartido.

LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES: UNA PROPUESTA PARA SU TRANSFORMACIÓN DE LO ASISTENCIAL A LO PRODUCTIVO-EMPRESARIAL.

Contenido

Introducción General.....	6
Capítulo I. Programas sociales federales en México.....	10
Introducción.....	10
1.1 Marco jurídico y fundamentación de los programas federales de la Administración Pública Federal.....	12
1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	12
1.1.2 Criterios Generales de Política Económica 2012-2015.....	14
1.2 La política social de 1995-2015 y sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo.	18
1.2.1 La política social de Ernesto Zedillo Ponce de León (Progresá) y su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	25
1.2.2 La política social de Vicente Fox Quesada con (Oportunidades) y su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	29
1.2.3 La política social de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa con (Oportunidades) y su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.	41
1.2.4 La política social de Enrique Peña Nieto con Prospera y su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	55
1.2.5 Pacto por México.....	58
1.3 Modelos actuales de política social de los programas federales.	63
1.4 Focalización vs Universalidad.	65
1.5 La importancia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en los programas.....	67
Capítulo II. Los retos actuales del desarrollo social.....	74
Introducción.....	74
2.1 La política social en México.	77
2.2 Estrategias pertinentes de política social.....	83
2.3 El papel de las mujeres en los programas federales y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres, mujeres moviendo a México)	85
2.4 El ramo 33 en los programas federales.	93

Capítulo III. Programas productivos y empresariales (Nuevo paradigma).....	103
Introducción.....	103
3.1 Reglas de operación.	105
3.2 Factores y criterios que intervienen para la aprobación de los proyectos productivos y empresariales.	106
3.3 Problemática de los proyectos productivos y empresariales.	106
3.4 Partidos políticos y los programas federales.....	109
Capítulo IV. Propuestas de viabilidad y recomendaciones para la solución del problema (nuevo paradigma).	113
Introducción.....	113
4.1 Hacia la nueva gestión pública.....	116
4.2 Descentralización de la estructura gubernamental y propuesta de modelos de política social.....	124
4.3 Diseño de la política asistencial a la política productiva-empresarial.	128
4.4 Programas asistenciales como herramienta temporal y programas productivos-empresariales como herramienta permanente.....	129
4.5 Implementación del sistema electrónico para los programas federales.	130
4.6 La calidad de los programas federales y su mejora continúa.	132
4.7 La importancia de las contralorías federales y estatales (OIC) en la efectividad de los programas federales como instancias de control y vigilancia.	136
4.8 Propuesta para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	139
Conclusiones generales.....	146
Bibliografía.....	155

Introducción General

La política social, productiva y empresarial es de suma importancia para el desarrollo de los países, en el caso de México cuenta con programas federales en casi todas las dependencias de la Administración Pública Federal tanto la centralizada como la paraestatal, para compensar y superar los grandes retos de reducir la pobreza y ampliar la clase media a través de políticas públicas focalizadas mediante la correcta aplicación de los recursos económicos con que cuentan los programas federales asistenciales como Prospera antes Oportunidades, de los esquemas productivos como los del Instituto Nacional de la Economía Social, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía; en el caso de los programas para emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) del Instituto Nacional de Emprendedor de la Secretaría de Economía, todos estos programas del gobierno federal son para lograr el desarrollo integral del país mediante la aplicación de los recursos con responsabilidad, efectividad, imparcialidad, sin tintes partidistas, electorales o políticos ni de cualquier índole, porque al desviarse el objetivo para el cual fueron diseñados y estipulados en sus reglas de operación se pierde la esencia de los programas.

Resulta imprescindible perfeccionar las políticas públicas que se requieren implementar a través de los tres órdenes de gobierno, así como la participación de los legisladores y garantizar una eficiente administración pública federal para que los programas y proyectos impacten en la población objetivo para la cual fueron diseñados.

El problema central de la política social en el ámbito productivo y en la actividad empresarial en el país, es resolver las profundas desigualdades sociales, económicas; para ello, se cuentan con programas federales de tipo asistencial, productivo y empresarial a fin de que se apliquen, correcta y eficazmente, los recursos económicos destinados para este propósito mediante el diseño de políticas públicas.

Un tema central de las políticas públicas, es la inadecuada ejecución de la política social gubernamental en nuestro país, para corregirla, es necesario mejorar sus procesos de aplicación a fin de enfrentar la pobreza extrema y

equilibrar las profundas desigualdades sociales y económicas existentes actualmente en el país; sin embargo, la falta de asertividad de las autoridades competentes en estos mecanismos, no han impactado de manera positiva en los resultados esperados.

El problema trascendental de México es la reducción de la pobreza, mejorar el nivel de vida de los beneficiados de las políticas públicas y consolidar las Mipymes para alcanzar un equilibrio social, económico, político y productivo, a favor de las clases sociales más desprotegidas; una de las medidas más eficaces implementadas por las administraciones públicas del mundo son los programas federales de gobierno, de esta manera se busca resolver y atender adecuadamente el desarrollo social. Uno de los procedimientos que se recomienda es la correcta asignación de los recursos en todas las fases del desarrollo fiscal, social, económico, público, electoral y cultural, pues la ciudadanía se ha acostumbrado al asistencialismo gubernamental y esto impacta en la producción y en el trabajo del mexicano. Por lo anterior, se requiere una legislación que modifique desde el diseño, formulación, instrumentación, control, la planeación, programación, presupuestario, aplicación y evaluación de los programas federales.

En el capítulo I se describe la evolución de los programas en tres etapas, desde la posrevolución de 1920 a 1970, el período de transición de 1970 a 1982 y de 1982 con la aparición del programa Solidaridad con el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, hasta la fecha con el programa de Prospera del presidente Enrique Peña Nieto.

Se menciona el marco jurídico y fundamentación de los programas federales de la administración pública, desde lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las reglas de operación de los programas federales, como se encuentra diseñado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la política social y económica como ejes centrales de la política nacional. También se describen los modelos actuales de política social de los programas federales, la relevancia de los organismos creados para evaluar y mejorar la política social, productiva, empresarial del país como por ejemplo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

En el capítulo II, se aborda el papel de las mujeres en los programas federales, por ejemplo INMUJERES, mujeres moviendo a México, la red de apoyo al emprendedor del Instituto Nacional del Emprendedor de la Secretaría de Economía, entre otras, y se describe la función de los organismos que estudian el desarrollo social, los retos actuales y la participación e influencia de los partidos políticos desde el diseño hasta la implementación y ejecución de los programas federales. También se describe al ramo 33 del gobierno federal y la correcta asignación de los recursos económicos aplicados a los programas nacionales.

En el capítulo III, se definen a los programas asistenciales, productivos y empresariales, se trata la diferencia entre los distintos programas de acuerdo a las reglas de operación, los factores y criterios de distintos tipos para la aprobación de los proyectos productivos y empresariales; pues dependiendo la situación y momento político depende su correcta aplicación. Por ejemplo en tiempos electorales es cuando generalmente se pierde la esencia de los mismos porque llevan un efecto político-electoral, cómo evitar que esto ocurra y cómo aplicarlos de manera eficaz y correcta para que los partidos políticos no vean a los programas como una herramienta para fortalecer sus estructuras tanto de gobierno como políticas, es otro de los retos.

En el capítulo IV, se describen las propuestas de viabilidad y recomendaciones para la solución del problema de la inadecuada ejecución de los programas de combate a la pobreza, como un nuevo paradigma que es viable, lógico y sobre todo necesario para los que menos tienen y lograr un país más justo, equitativo y próspero; se mencionan los distintos modelos de administración desde la descentralización y centralización de la estructura gubernamental y se hace la propuesta de modelos de política social, donde se propone la influencia del servidor público en la correcta aplicación de los recursos económicos de los programas federales y el perfeccionamiento de la función pública para lograr un mejor equilibrio de la distribución de la riqueza. Se propone substituir los programas asistenciales, utilizándolos solo como un instrumento de transición al verdadero cambio que son la implementación de los programas productivos-empresariales que generan independencia económica y responsabilidad en la ciudadanía y en los beneficiarios de los programas federales. Así mismo

implementar un sistema electrónico para los programas productivos y empresariales que permita mayor eficiencia en los procesos para concursar los recursos económicos a través de las convocatorias públicas abiertas y de esa manera hacer los procesos más ágiles, menos costosos para la población que los concurra, más eficientes y transparentes.

Finalmente se hace la propuesta de los modelos de política social para lograr la efectividad de los programas federales, así mismo la importancia de las órganos de fiscalización federal como la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública y las contralorías federales y estatales como instancias de control y vigilancia para que sean órganos reguladores de observancia, supervisando que se apliquen los recursos federales de manera correcta y se finquen responsabilidades para el caso de los funcionarios que se desempeñen bajo el esquema de corrupción, todo ello en favor de los que menos tienen.

Por último se hace la propuesta para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para que se reforme la Constitución como norma suprema y de esta manera, se realicen los cambios propuestos a efecto de convertirnos en un país de primer mundo.

Capítulo I. Programas sociales federales en México.

Introducción.

La política social es de vital trascendencia para el desarrollo y evolución de México como país, afortunadamente hoy en día casi todas las dependencias de la Administración Pública Federal tanto la centralizada, como la paraestatal, cuentan con programas federales para impulsar el desarrollo integral de la nación; y es responsabilidad del gobierno implementar las políticas públicas con austeridad, eficacia y en apego estricto al marco normativo creado para su propósito con la participación activa de los legisladores, la estructura gubernamental, la ciudadanía, sobre todo con una efectiva administración pública federal.

No obstante los esfuerzos realizados en los últimos años para contrarrestar las profundas desigualdades sociales y económicas existentes, se refleja la falta de asertividad en las políticas públicas implementadas hasta el día de hoy, se han hecho importantes esfuerzos para afinar su mecanismo de aplicación, pero el proceso ha sido largo y costoso, que ha perjudicado en cierto sentido a los que carecen de medios de acceso a la información y capacidad de gestión para alcanzar los beneficios de las políticas sociales referidas.

“Entre los principales retos de este país es combatir la pobreza y uno de los medios para superarla son los programas federales, estatales y municipales a favor de los que menos tienen, frecuentemente somos testigos de fenómenos económicos-sociales-financieros de alto impacto global, regional y nacional que implican frenos y resistencias al desarrollo, así como dolorosas realidades sociales que sentimos que van en contra de un mundo globalizado que se mueve en pleno siglo XXI” (Ortiz I. , 2007)

Por ello, los autores Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, pilares del nuevo Derecho Administrativo, afirman que lo ideal es ayudar a encontrar un modelo de administración pública que compatibilice, conforme y equilibre los principios de legalidad y eficiencia.

Comentan los autores antes referidos que “actualmente tenemos una administración burocratizada con una administración poco sensible a la sociedad que sólo atiende problemas de legalidad y ejercicio jerarquizado de la autoridad” (Valls Hernández & Matute González, 2011).

Los funcionarios deben de utilizar técnicas para conocer el grado de satisfacción del ciudadano con las políticas públicas que instrumenta y miden el impacto social-económico de las acciones gubernamentales, con la cooperación y colaboración de los sectores estratégicos que son vitales para el diseño de los modelos de los programas federales, como el sector gubernamental, el sector público, el sector legislativo federal y locales, el sector académico, el sector privado, el sector civil a través de la sociedad civil organizada y con la participación de estos sectores de manera continua especialmente al grado de que la legitimación que se obtiene con una determinada acción del funcionario público para con el ciudadano y de esta manera definir las políticas públicas.

La política social se ha convertido en objeto de investigación privilegiada de las ciencias sociales, es un tema de actualidad para el debate de las políticas públicas sociales, además es el centro de referencia de las contiendas electorales regionales y nacionales.

En este capítulo se describe la evolución de los programas en tres etapas, desde la posrevolución de 1920 a 1970, el periodo de transición de 1970 a 1982 y de 1982 con la aparición del programa solidaridad a la fecha. También se describe el marco normativo, las diferentes instituciones creadas como INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres), red de apoyo al emprendedor del Instituto Nacional del Emprendedor de la Secretaría de Economía, además de otros organismos que estudian el desarrollo social como el Coneval.

1.1 Marco jurídico y fundamentación de los programas federales de la Administración Pública Federal.

1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹.

Art. 25.- 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 económico 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 y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de igualdad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (vigente) Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> el 25 de noviembre de 2015.

mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Art. 26.- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, 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. Mediante la participación de los diversos sectores sociales 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.

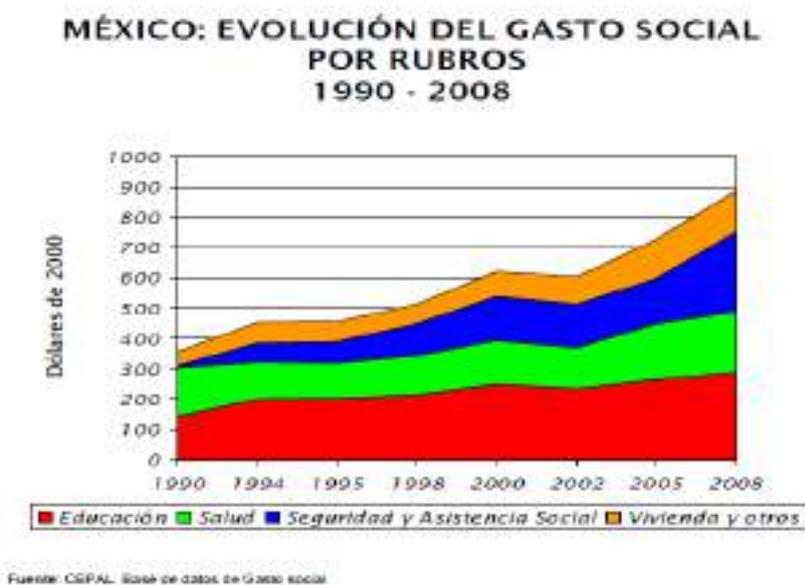
Artículo 28 párrafo IV. No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta constitución; el estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o

permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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.

1.1.2 Criterios Generales de Política Económica 2012-2015.

Evolución del Gasto Público en materia de desarrollo social:



La introducción de los CGPE describe, en lo que se refiere al ejercicio del gasto público, que la propuesta de Presupuesto de Egresos privilegia la asignación de recursos a rubros como la seguridad pública, el combate a la pobreza, la educación y el impulso a la productividad.

En lo referente al combate a la pobreza, se continuará con los programas existentes que han resultado efectivos y se establecerán programas nuevos para cerrar las brechas sociales y asegurar que nadie carezca de satisfactores

básicos como alimentación y salud. Lo anterior se realizará por medio de políticas sociales de nueva generación, que alienten una mayor productividad y participación económica de los beneficiarios.

Asimismo, para impulsar la productividad, se incrementará la inversión en ciencia y tecnología así como en infraestructura. Además, se privilegiará la asignación de recursos a programas para la reactivación productiva del campo y al impulso a las micros, pequeñas y medianas empresas.

“En lo que respecta a los CGPE 2015 destacan las asignaciones presupuestarias a los ramos Educación Pública (26.0 % del total); Salud (11.5 % del total); Comunicaciones y Transportes (10.3 % del total); y Desarrollo Social (9.9 % del total), que en conjunto concentran el 57.6 % del total. Con estas asignaciones se fortalecerán las políticas públicas orientadas a elevar la calidad y cobertura de los servicios de educación y de salud; fomentar la infraestructura de comunicaciones, particularmente en materia de infraestructura carretera, ferroviaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones; y avanzar en la lucha contra la pobreza extrema y las condiciones de marginación, entre otras acciones” (SHCP, Criterios Generales de Política Económica, 2015).

En términos absolutos los mayores incrementos se observan en los ramos Educación (13,192.8 mdp); Defensa Nacional (6,032.8 mdp); Desarrollo Social (5,837.6 mdp); Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (4,861.6 mdp); Salud (4,663.6 mdp); Gobernación (2,718.4 mdp); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2,620.4 mdp) y Marina (2,421.8 mdp).

En el 2014 destacan por su importancia las asignaciones presupuestarias a los ramos Educación Pública (25.7 %); Salud (11.5 %); Comunicaciones y Transportes (10.2 %); y Desarrollo Social (10.2 %), que en conjunto concentran el 57.5 % del total, con lo que se fortalecerán las políticas públicas orientadas a elevar la calidad y cobertura de los servicios de educación y de salud; fomentar la infraestructura de comunicaciones, en materia satelital principalmente, y de transportes, particularmente carretera, portuaria y aeroportuaria; y avanzar en la

lucha contra la pobreza extrema y las condiciones de marginación, entre otras acciones.

Para 2013, el proyecto de presupuesto contemplaba 953.8 mmp para los Ramos Administrativos, lo que significará una disminución real de 1.1 % con respecto al aprobado para 2012. En su distribución, destacan, por un lado, los incrementos reales de los recursos que se asignan a Desarrollo Social, 8.4 %, como reflejo del impulso a los programas de igualdad de género; así como la mayor inversión en ciencia y tecnología, 11.5 %; y por otro, las disminuciones en Energía, 29.6 %, Comunicaciones y Transportes, 17.2 % y Gobernación, 14.1 %. Con relación al Proyecto presentado por el Ejecutivo para 2012, los recursos totales para los Ramos Administrativos aumentan 4.3 % en términos reales, apreciándose incrementos reales importantes para SAGARPA, SEMARNAT, CONACYT y Desarrollo Social (18.2, 20.5, 14.9 y 5.7 %, en ese orden).

El Proyecto de PEF para 2013 prevé una asignación de 1,758.3 mmp para las funciones de desarrollo social, nivel superior en 2.3 % en términos reales al aprobado en 2012, destacando el aumento real de 7.8 % en protección social. Con respecto al Proyecto para 2012, el monto que se asigna aumenta 4.6 % en términos reales. En este contexto, el Paquete Económico que se propuso para 2012 constituye una propuesta objetiva, responsable, con visión de mediano plazo, y comprometida con el bienestar de las familias mexicanas. Es un paquete económico que mantiene el estímulo contra cíclico a la vez que garantiza la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas públicas, con objeto de evitar problemas de endeudamiento, es una propuesta donde las asignaciones de gasto privilegian el desarrollo social, la seguridad y el desarrollo económico.

Durante 2012, la política de gasto público se orientó, principalmente, al fortalecimiento de tres aspectos: la actividad económica, la competitividad y la generación de más y mejores empleos; el apoyo al desarrollo social, con particular atención a la educación, la salud y el combate a la pobreza, y a la lucha frontal contra el delito y la delincuencia organizada. Así mismo, se continuó con los esfuerzos en materia de austeridad y racionalidad presupuestaria enfocados a mejorar la calidad del gasto público con el fin de reducir el gasto administrativo,

de operación y en servicios personales y destinar mayores recursos a la ejecución de programas sociales, el desarrollo de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos.

El Proyecto de Presupuesto para 2012 se centra en tres ejes principales: seguridad pública, para cuidar de las personas y de su patrimonio; crecimiento económico, a fin de fomentar la generación de empleos y el desarrollo regional; y desarrollo social, con el propósito de mejorar el bienestar de las familias y de sus comunidades.

El tercer eje de la política de gasto para 2012 es el desarrollo social. A través de la política social se realizan acciones de combate a la pobreza, protección social, salud de la población, fomento a la educación y apoyo para vivienda. En el ejercicio fiscal 2012 se propone ejercer 1,574.9 mmp (56.2 % del gasto programable total) en lo que corresponde a las funciones de educación; protección social; salud, y vivienda y servicios a la comunidad. El Proyecto de PEF para 2012 prevé una asignación de 1,623.3 mmp 2012 para las funciones de desarrollo social, nivel superior en 3.7 % en términos reales al aprobado en 2011, destacando los aumentos reales en Protección Social y en Salud, de 16.1 y 3.7 %, respectivamente. Con respecto al Proyecto para 2011, el monto que se asigna aumenta 6.7 % en términos reales.

AÑO	PPEP	PEP	Diferencias del año actual v.s año anterior			
			Absolutas		Relativas (%)	
			PPEP	PEP	PPEP	PEP
2015	2118.4					
2014	2084.4	2111.9	34.1	6.6	1.6	0.3
2013	1824.9	1848.9	191.3	167.3	10.5	9
2012	1680.3	1719.6	78.1	38.7	4.6	2.3
2011	1522.1	1565.2	101.3	58.1	6.3	3.7

1.2 La política social de 1995-2015 y sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo.

Hablar de la política social en México nos lleva a establecer tres grandes etapas desde la posrevolución de 1920 a 1970, el periodo de transición de 1970 a 1982 y de 1982 con la aparición del programa solidaridad a la fecha.

“En el periodo de 1917-1940 se logra la institucionalización de la política social, con el proyecto de nación quedando plasmado en la Constitución de 1917, dio origen a un nuevo estilo en la gestión de la política social en México; las antiguas ideas de asistencia y beneficencia se transformaron dando paso a la seguridad social como aspiraciones del Estado pos-revolucionario. La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental” (Torres & Rojas, 2015)

De 1920 a 1970, después de la Revolución el nuevo régimen formuló un nuevo pacto social, no reelección, control estatal en una economía mixta, un sistema político para la solución de conflictos entre grupos y sectores del país y el compromiso de aumentar el ingreso de los mexicanos, en este compromiso debía de tener su base en la reorganización de la economía, para que el gobierno y el Estado pudiera igualar lo desigual y que la sociedad tuviera un mejor nivel de vida, además de pasar y transitar de una sociedad conservadora y rural a una nueva sociedad urbana, industrial y moderna y satisfacer las necesidades de todas y todos los mexicanos.

Fue entonces que el Estado mexicano fue adquiriendo la capacidad de asegurar el control y el consenso social para hacer los cambios pacíficamente y otorgarle a la población un mejor nivel de vida, al darse cuenta el gobierno que el camino de las armas de la revolución ya no era funcional, estableció el corporativismo como forma de control gubernamental, aplicó políticas públicas como los programas subsidiados y se continua con esa política hasta el día de hoy, con ciertos ajustes y modificaciones pensadas en un mejor control gubernamental hacia la sociedad mexicana. Desde la Constitución de 1917 contemplaba la **seguridad social, a la salud y a la educación** entre otros aspectos relevantes

para la vida mexicana, la promesa de la justicia social viene desde la revolución, de hecho uno de los principales motivos del estallido social fue la desigualdad.

“Las desigualdades regionales, sociales e institucionales del México de hoy se han ido construyendo desde el siglo XIX². Este proceso consolidación de Estado permitió la construcción de un sistema de bienestar a la vez fragmentario, inequitativo e incompleto, que dejó excluida a la población rural. Tal trayectoria no puede atribuirse a uno u otro periodo presidencial, sino a una dinámica general que compartieron las distintas variantes de políticas sociales que se adoptaron, desde la Revolución.

Las razones de la fragmentación e inequidad a lo largo y ancho de la historia contemporánea de México, son:

- 1.- La penuria presupuestal en el gasto social (con la idea de la élite política de gastar lo menos posible en políticas sociales)
- 2.- Los recursos presupuestales se destinaban a los grupos sociales particulares quienes quería granjear el gobierno (los obreros, los maestros), haciendo depender la seguridad social del salario, en vez del impuesto en general. Como resultado, los sistemas de seguridad social de hoy en día crecen y se achican al ritmo de la creación de empleo y del nivel salarial, la decadencia de los programas sociales se debe por lo tanto a la escasa creación de empleo creada por la apertura arancelaria. Cabe señalar que ocasionalmente el origen de los recursos para gasto social era la deuda pública y cuando dejó de serlo hubo una disminución del presupuesto.
- 3.- La focalización aunque es adecuada, debe enfrentar altos costos administrativos en la selección de la población beneficiaria además las probabilidades de excluir a los que deberían ser incluidos y las inevitables escisiones intrafamiliares, que amenazan con destruir el tejido social solidario que tradicionalmente había hecho posible la supervivencia de los pobres en México”. (Boltvinik D. , 2004, págs. 267-268)

² Boltvinik Julio, Araceli Damián, coordinadores. La pobreza en México y el mundo. Retos y desafíos. Siglo XXI. 2004. Pp 266-268.

“La política social fue la base de legitimación del Estado, 1958-1982, los problemas sociales que surgieron en 1958 obligaron al gobierno a efectuar un cambio en la política laboral, con el fin de extender la seguridad social y las prestaciones sociales; como parte de este cambio se incrementaron los ingresos de los sectores medios” (Moyado Estrada, 1996).³

A partir de los años setenta, el desarrollo institucional en materia de bienestar social creció de manera importante. La enorme cantidad de instituciones reflejaba la intención del gobierno en turno por atender a todos los sectores sociales a través de políticas y programas de bienestar, las cuales respondían a la necesidad de recuperar el apoyo social que se había perdido hacia finales de la década anterior. Ciertamente cada vez más ciudadanos accedían a los beneficios de la política social, pero al mismo tiempo, la gestión del bienestar social se desvinculaba de los ámbitos económico y productivo para responder a principios políticos relacionados con la legitimidad del régimen.

“De 1970 a 1982, el Estado no cambió mucho en este período, mantuvo el compromiso de la igualdad y la supresión de la pobreza, en este período el esquema fue el gasto público basado excesivamente en el petróleo en tiempos de López Portillo. Se rompió el equilibrio entre el ahorro y consumo, se llenó la brecha con dinero del exterior, México entra en un periodo de inflación galopante, en este periodo se llegaron a registrar inflación de dos dígitos afectando gravemente a los más pobres” (Lechuga Montenegro, 2013).⁴

Fue en 1982 cuando el país entra en una crisis fiscal, es cuando se inicia la política social, fue entonces que se plantea el problema del gasto público y por tanto del gasto social, en este periodo México sienta las bases para la **implementación del modelo neoliberal**. Por otro lado la eficiencia de la economía implicó efectos negativos en ciertos sectores, por ejemplo, un mayor

3 Moyado estrada, f. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. Estudios políticos.

4 Lechuga Montenegro, J. (2013). La crisis estructural de la economía mexicana, 1970-1995. Un largo proceso de transición. Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

uso de tecnología produjo menor empleo de la mano de obra y se incrementó el desempleo.

En las políticas sociales en los años ochenta, el gobierno del ex Presidente Miguel de la Madrid con el afán de lograr una sociedad más igualitaria elevó a rango constitucional el derecho a la salud, expidió una nueva ley de salud, se diseñaron los Programas Nacional de Educación, Cultura, Deporte, Recreación, Salud y Alimentación, asimismo, se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud hacia 14 entidades federativas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señalaba que la reforma estructural y el ajuste económico provocados por la crisis, requerían la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y el apoyo al mercado interno en las áreas de alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social.

Asimismo, se reafirmó el compromiso del Estado para fortalecer la prestación de los servicios sociales básicos como seguridad pública, vivienda, educación, salud, servicios públicos, abasto, alimentación y otros aspectos que permitieran el mejoramiento del bienestar de la población, como la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Dentro de las prioridades de la política social, se planteó el combate a la pobreza para lo cual se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad con los siguientes objetivos

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional y equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

“Transformación de la política social, hacia la focalización de los programas sociales. En los años ochenta el país entra en una crisis fiscal y una disminución de los recursos, las tradicionales políticas de bienestar social dan muestras de un profundo deterioro y agotamiento que se expresa en la disminución de

empleos, la reducción del gasto social y una pérdida creciente del poder adquisitivo desde 1982. En consecuencia, el estilo de la gestión de las políticas sociales caracterizado por la Universalidad y el Corporativismo muestra durante estos años importantes signos de transformación” (Moyado Estrada, 1996, pág. 140).⁵

“El crecimiento del desempleo, de las actividades informales y de los grupos sociales, urbanos y rurales, al margen de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas sociales, así como la reducción de los recursos gubernamentales para atender estas políticas, dieron como resultado el diseño de una serie de programas emergentes y focalizados enmarcados en las diferentes áreas del bienestar social durante la década 1980-1990, por lo que menciona el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León que el combate a la pobreza se hace mediante programas”. (Campos, González, & Cordero, 1992, pág. 203).⁶

“En adelante la política social dejó sentir sus beneficios en favor de la clase trabajadora a condición de participar en las organizaciones sindicales oficiales; así la política social se constituyó en pilar de la legitimidad del Estado, manifestándose a través del corporativismo mismo, rasgo esencial del Estado benefactor”. (Horcasitas, 1992, pág. 54).⁷

En estas políticas benefician tanto al sector público como privado sobre todo del desarrollo social, económico y político del país, estas modificaciones adiciones a la Ley General de Desarrollo Social y las demás inherentes al tema, son para incentivar la integración del aparato productivo del Estado y del gobierno por lo tanto.

⁵ Moyado estrada, f. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. Estudios políticos.

⁶ Campos, Enrique González Tiburcio y Rolando Cordera, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en la seguridad social y el Estado moderno, 1992, México, FCE-IMSS-ISSSTE

⁷ Horcasitas, Ricardo Pozas. El desarrollo de la seguridad social en México, 1992

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señalaba que la reforma estructural y el ajuste económico provocados por la crisis, requerían la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y el apoyo al mercado interno en las áreas de alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social.

Así el gobierno establecía que mientras la crisis persistiera tendría que postergarse la justicia social. Asimismo, advertía que el mejoramiento de los niveles de vida no se daría en el corto plazo, debido básicamente al estancamiento productivo y a la incapacidad para generar empleos, estos últimos como base para mejorar los ingresos y el nivel de vida. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se propuso, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el incremento del nivel de vida por medio de la creación de empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales con base en el aumento de la demanda de trabajo y la productividad.

Entre estos programas se pueden citar los siguientes:

- El Programa Rural de Abasto.
- El Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas.
- El Programa de Abasto Social de Leche.
- El Programa Maíz-tortilla.
- El Programa de Asistencia Alimentaria Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- El Programa de Orientación Alimentaria del Instituto Nacional del Consumidor.
- El Programa IMSS-Solidaridad.
- Los Programas de Vivienda.
- El Programa Nacional de Solidaridad

Este conjunto de programas se enmarca dentro de una estrategia de focalización, es decir, se orientaron hacia los grupos más necesitados y se privilegiaron las formas de organización y participación popular para su implementación. Aunque fueron programas con una importante asignación de

recursos, sus resultados en términos de combate a la desigualdad y la pobreza fueron de mínimo impacto, debido al contexto de crisis en el que se desarrollaron.

La gran lección de estos programas fue que la política social para ser efectiva debería, además de construir bases productivas sólidas, involucrar de manera importante la participación social y emprender su descentralización hacia el nivel regional y local para fortalecer la participación de estos espacios de gobierno.

“La política social había sido tradicionalmente una política centralizada, prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados (Delegaciones federales en las entidades federativas) de forma homogénea y con pretensiones universalistas. En la actualidad, sin embargo, existen fuertes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, que tienen que ver no solamente con argumentos ideológicos, sino también políticos, económicos y con la propia lógica de las prestaciones sociales”.⁸

En general la implementación de la política-social desde el gobierno central ha enfrentado los siguientes obstáculos:

- Una tendencia a nivel macro que consiste en la preminencia de las perspectivas tecnológicas y económicas por sobre lo social.
- La tendencia a nivel micro que se relaciona con las inercias centralistas, como señala, se trata de una herencia que se resiste a morir y que detiene el proceso de avance de la descentralización.
- Por otra parte, encontramos la descoordinación intersectorial que se produce como consecuencia de la dispersión transferencias de ingreso vinculadas a la inversión de las políticas y programas institucionales.

⁸ Coloquio Regional, "Municipalización de los servicios sociales", Bogotá, Fue una compilación de las principales normas sobre servicios de saneamiento que hasta 1996 ha establecido se han emitido en el país, mediante un trabajo conjunto entre la Superintendencia, el Proyecto Especial Programa Nacional de Agua y Alcantarillado (PRONAP) y el Ministerio de la Presidencia. Así mismo se ha incluido la Exposición de Motivos de cada una de dichas normas, en las que se podrá encontrar, de manera detallada el fundamento que sustenta la emisión de los mismos.

- Duplicidad de acciones producto de la dispersión y la falta de una planeación intersectorial en la materia.
- La carencia de instrumentos de evaluación que busquen la medición del impacto y no el volumen de acciones desplegadas durante la gestión de los programas.
- La tecnocratización de los mecanismos de evaluación existentes.
- Falta de innovación en los mecanismos de formulación e implementación de los programas sociales.
- Carencia de mecanismos de control que sometan a los programas sociales a un proceso de ajuste constante.
- Inequidad en la distribución de los servicios sociales.
- Escasa capacidad gerencial por parte de los implementadores.

1.2.1 La política social de Ernesto Zedillo Ponce de León (Progresista) y su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Después de la administración de Carlos Salinas de Gortari el país entró en una crisis, poniendo de manifiesto la inestabilidad estructural de las reformas implementadas durante su mandato, así como los peligros asociados con el libre flujo de capital especulativo. El presidente, Ernesto Zedillo Ponce de León, implementó rápidamente medidas de austeridad, que incluyeron recortes severos al gasto social; y Estados Unidos intervino con un paquete de rescate financiero de 50 mil millones de dólares, el cual en efecto protegió a las inversiones del mercado de valores mexicano la mayoría de ellas de inversionistas Norteamericanos. Además, el FOBAPROA fue empleado para salvar de la insolvencia a bancos privados, al emitir pagarés que cubrían pasivos de 560 mil millones de pesos (equivalente a aproximadamente 67 mil millones de dólares en ese tiempo), que se habían acumulado a una tasa exorbitante en años anteriores, en el contexto de la desregulación. Al final del sexenio de Zedillo, esta cantidad, junto con los intereses que había generado, se convertiría de manera ilegal en deuda pública, efectivamente transfiriendo miles de millones de dólares de la cartera pública a manos de algunas de las familias más ricas del país. José Octavio Alonso Gamboa, UNAM. Dirección General de Bibliotecas.

La política social de los noventa hacia la descentralización. Al hablar de esta situación y como producto de un reclamo constante de los gobiernos estatales y municipales, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno federal ha propuesto la descentralización de las políticas de combate a la pobreza, con el fin de que para 1998, éste sólo conserve la función rectora, impulsando además una política de desconcentración y fortalecimiento de los instrumentos de coordinación intergubernamental. De esta forma los objetivos de la política social se han formulado en los siguientes términos:

Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social.

Durante los primeros dos años del sexenio de Zedillo, precisamente porque el gobierno estaba más preocupado en estabilizar al país por lo que los programas sociales quedaran fuera de la agenda, el Programa Nacional de Solidaridad Pronasol fue abandonado discretamente; en otras palabras, no existía una estrategia contra la pobreza coherente durante la crisis. Mientras tanto, distintas facciones en la administración zedillista luchaban por imponer agendas contrapuestas para abordar la problemática de la pobreza (Valencia, 2003). Para 1996, la incidencia de la pobreza había aumentado sustancialmente: a más de 60% de la población, según Hernández y Velázquez (2003), y a casi 70%, según Székely (2003). No fue sino hasta mediados de 1997, una vez que se había restaurado la estabilidad macroeconómica, que se introdujo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), con el objetivo primordial de romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional al mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León afirmaba que la política social activa es donde se gasta más de la mitad del gasto presupuestable, este tema es fundamental ya que la macroeconomía y política social van de la mano, al parecer las políticas macroeconómicas y las políticas de desarrollo social están divorciadas.

A nivel nacional, el arquitecto principal de Progresá fue Santiago Levy, quien fungía como Subsecretario de Hacienda durante el sexenio de Zedillo. En un documento publicado en 1994, Levy expuso sus argumentos e ideas para crear un programa focalizado contra la pobreza que transfiriera recursos directamente a los extremadamente pobres: 1) los programas de pobreza deben ser congruentes con las reformas estructurales y, por tanto, deben evitar subsidios generalizados y controles de precios, los cuales introducen distorsiones contraproducentes en el mercado; 2) dada la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, los programas para la pobreza sólo deben llegar a la población objetivo y hacerlo de manera eficiente en cuanto a costos; 3) los programas para la pobreza deben distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema; los extremadamente pobres tienen que destinar la mayor parte de sus ingresos a la alimentación y tienen menor capacidad para enfrentar riesgos, por tanto, no pueden participar plenamente en el mercado de trabajo, migrar y aprovechar las oportunidades de educación, como los moderadamente pobres; 4) la pobreza extrema no es sólo un problema principalmente rural, sino que los más pobres de los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales; y 5) las políticas para los extremadamente pobres deben aprovecharse de las complementariedades que existen entre nutrición, salud y educación, en concordancia con los últimos tres de estos argumentos, Pronasol fue reemplazado por Progresá, porque el anterior no se enfocaba suficientemente en los pobres extremos en el campo y porque no contaba con mecanismos transparentes para asignar recursos. Además, estaba demasiado ligado con Salinas, quien había caído en desgracia debido a la crisis financiera y por los escándalos de corrupción que se dieron poco después de que dejó la presidencia.

“Tanto en Progresá como el Pronasol, la justicia social y los derechos sociales que se mencionan en la teoría no operan como tales en la práctica. Porque diferentes situaciones pueden influir para que no sea real su aplicación y, así mismo, el poder político-administrativo puede optar por ponerlos en práctica en diferentes grados o por no hacerlos efectos. Los programas no se rigen por los principios jurídicos generales o universales, obligatorios, permanentes e igualitarios, sino por decisiones administrativas y por una estrategia focalizada.

Ello los convierte en programas aleatorios y selectivos. No implican el reconocimiento de un derecho. Los apoyos los identifican como “ayuda”, algo a lo que tengan derecho a recibir, sino como algo dado por el gobierno, que puede ser retirado en cualquier momento. El propio programa tiende a visualizar a los pobres como receptores pasivos de ayuda. Este enfoque reforzó la dependencia de los pobres respecto de la asistencia pública, y no constituyó nunca una solución real a la pobreza ni revirtió las desigualdades socioeconómicas del país, que constituyen el centro del problema de la pobreza. Por lo anterior, la ausencia de conciencia de derechos no genera expectativas de demandas ante estos programas por parte de los potenciales beneficiarios”⁹. (Valencia Lomeli, Tepichín, & Gendreau, 2000)

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

De acuerdo a su Plan Nacional de Desarrollo está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. En cada una de estas áreas se definen los elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los años siguientes.

De la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos: desarrollo rural integral, reforma agraria integral, agua; pesca y recursos del mar, bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior, energéticos, minería, sistema

⁹ Valencia Lomelí Enrique, Mónica Gendreau, Ana María Tepichín. Los dilemas de la política social. Universidad Iberoamericana. 2000. México. Pp. 353-355.

integral de transporte, modernización comercial y abasto popular, turismo, y desarrollo científico y tecnológico.

1.2.2 La política social de Vicente Fox Quesada con (Oportunidades) y su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Programa de Desarrollo Humano. Este programa se creó en 1997 es uno de los programas sociales más innovadores para familias que viven en extrema pobreza en América Latina y el Caribe. Se trata de Progres-Oportunidades de México, una iniciativa que nació de la necesidad de promover un cambio en la estrategia de combate a la pobreza en México, para fortalecer el impacto redistributivo del gasto público y, al mismo tiempo, incentivar la acumulación de capital humano en los segmentos más pobres de la población.

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso se basan en una idea simple y poderosa: crear los incentivos adecuados hoy, para estimular la acumulación de capital humano entre las familias pobres, de manera que mañana, las nuevas generaciones puedan tener la oportunidad de generar ingresos propios más altos. A partir de la experiencia de Progres-Oportunidades la más antigua y cuyos resultados después de varios años permiten extraer valiosas lecciones es oportuno preguntarse bajo cuáles condiciones las niñas, niños y jóvenes estarán, en un futuro no tan lejano, en capacidad de encontrar ocupaciones productivas que les permitan escapar de la pobreza que atrapó a sus padres.

En este trabajo, Santiago Levy aborda esta situación de forma innovadora, desarrollando un análisis profundo y detallado de cómo la estructura intrínseca de incentivos generados por el conjunto de acciones de la política social puede favorecer u obstaculizar el logro del objetivo principal de Progres-Oportunidades: romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En agosto de 1997 México inició la sustitución de subsidios generalizados y focalizados en el consumo por transferencias de ingreso dirigidas a la población en pobreza extrema, las cuales están condicionadas a la asistencia a unidades

de salud y a la escuela. Al finalizar 2005, con el esfuerzo de dos administraciones federales, el programa creado para este fin, Progres-Oportunidades (en adelante Oportunidades), cubría cinco millones de familias, es decir, prácticamente toda la población mexicana en tal condición.

Oportunidades, actualmente Prospera es un programa de transferencias de ingreso para la población pobre más amplio, eficaz y eficiente que el anterior conjunto de instrumentos utilizados para el mismo propósito. Su condicionalidad apunta a aumentar el capital humano de las familias beneficiarias, aprovechando para ello las complementariedades básicas entre nutrición, salud y educación, y contribuir así a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las evaluaciones realizadas hasta la fecha señalan efectos positivos en indicadores de consumo, nutrición, salud y asistencia escolar en las familias beneficiarias ¹⁰

La característica esencial de Oportunidades es que se trata de un programa transitorio, y en ello se diferencia radicalmente de los esquemas tradicionales de apoyo al ingreso de las familias pobres (generalmente a través de subsidios a los precios de algunos alimentos, transporte o electricidad y mediante la distribución en especie de ciertos productos), los cuales pueden resumirse como transferencias de ingreso hoy y transferencias de ingreso mañana. En cambio Oportunidades puede definirse como un programa de transferencias de ingreso vinculadas a la inversión en capital humano hoy, para lograr ingresos propios más altos mañana.

La clave para la transitoriedad del programa Oportunidades reside en “ingresos propios más altos mañana”: mejor nutrición, mejor salud y mayor educación son necesarios para ese propósito, aunque no son suficientes.

Como dice Santiago Levy en la medida en que Oportunidades es sólo un programa focalizado en un grupo social específico y **no una estrategia**, por sí mismo no reducirá la pobreza. Desde mi punto de vista este es un factor clave para el desarrollo de México.

¹⁰ (Santiago Levy, pobreza y transición democrática en México páginas 44-45).

Para ello se requiere de la contribución de otras iniciativas que integren una estrategia coherente, así como de un contexto de crecimiento económico sostenido.

En ausencia de lo anterior, incluso si el programa fuese totalmente exitoso y se mantuviese estrictamente enfocado en sus objetivos, la pobreza persistiría. Las familias pobres podrán tener una mejor alimentación y estar más sanas y mejor educadas, pero seguirán teniendo ingresos muy bajos y requerirán transferencias monetarias permanentes para mantener su nivel de vida.

Desde mi punto de vista el programa oportunidades tiene vocación de asistencia social, pero también tiene propósitos políticos de un voto cautivo-electoral de los beneficiarios del programa.

“Otro punto fundamental sobre el carácter transitorio de Oportunidades como elemento que lo define es el siguiente: si bien el programa acompaña el ciclo de vida de las familias pobres, desde el cuidado de la salud de la madre durante la gestación hasta la conclusión de la educación preparatoria de los hijos, la mayor parte de los apoyos concluyen antes de la incorporación de los jóvenes beneficiarios al mercado de trabajo” (Levy, ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?, 2007).¹¹

Así las cosas, Oportunidades no se ocupan de la creación de empleos productivos, sino que es un medio que posibilita mejores condiciones de inserción de los trabajadores pobres en el mercado de trabajo, posponiendo su edad de incorporación al mismo a través de becas educativas que cubren los estudios hasta finalizar la educación media superior. Una vez que los jóvenes becarios concluyan su ciclo educativo se vincularán al mercado laboral en su calidad de asalariados, emprendedores o trabajadores por cuenta propia sin que Oportunidades afecte sus decisiones al respecto, como tampoco habrá de afectar la selección de sus actividades productivas: trabajar en el sector rural o urbano, en la agricultura, los servicios o la industria.

¹¹ Levy, S. (2007). ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades? MÉXICO: BID.

Se puede pensar que Oportunidades debió ser exitoso, si una vez que fortaleció el capital humano de las familias más pobres, las actividades a las que se incorporaron estos trabajadores fueron más productivas. Es de esperar que la combinación de mayor capital humano y mayor productividad se traduzca en “ingresos propios más altos mañana”, y que por esa vía se dinamice un proceso de aumento de ingresos propios de trabajadores que gradualmente abandonarán la pobreza. Poco a poco las transferencias de Oportunidades serán necesarias para un menor número de familias, hasta que idealmente ninguna las requiera.

Desde mi opinión esto es muy importante y vital ya que se debe hacer el estudio de tal manera que las familias que ya no estén en posibilidades de recibir el programa se les motive y obligue a ser productivos y posteriormente que formen parte de las Mipymes para que pasen de lo asistencial a lo productivo-empresarial, es decir hacer un estudio profundo, detallado focalizado para que se organice a la sociedad más pobre y sobre todo a la pobreza extrema por localidades, comunidades, regiones de acuerdo a la tipología de municipios para que se les otorgue un proyecto productivo de alguna dependencia federal como SAGARPA, SEDATU, SE, SEDESOL, SEMARNAT.

Para que de manera gradual se les quite el programa Prospera antes Oportunidades y se vuelvan productivos y responsables de los recursos económicos, al mismo tiempo de que se convierten en una población que aporta al fisco federal, se incentiva la incorporación al mercado formal, se detona la economía y se genera el autoempleo con el desarrollo de las actividades típicas y habilidades ya sean agropecuarias, de servicio, comercio, artesanales o de industria de cada localidad, comunidad o región del país de tal manera que el gobierno garantice la correcta asignación de los recursos, la constante capacitación y la evaluación y supervisión para que los proyectos productivos implementados sin necesidad de concurso de las convocatorias públicas abiertas se les otorgue el proyecto productivo y posteriormente con un seguimiento por parte del gobierno a través de las delegaciones federales en los estados para que lleven de la mano a los proyectos productivos a la siguiente etapa que es la empresarial, es decir seguir apoyando con recursos y capacitación para que se conviertan en Mipymes, esta política social productiva-empresarial de manera inicial puede generar una inversión económica fuerte del

gobierno federal, pero a corto, mediano y largo plazo puede ser más efectiva que la política asistencialista que se ha llevado en los últimos 30 años, y de esta manera se asciende de los asistencial a lo productivo-empresarial, es un proceso complejo y difícil, pero ya lo lograron países como Brasil y Chile y la gran mayoría de los países europeos.

Según Levi el proceso de generación de “ingresos propios más altos mañana” será más o menos rápido y se verificará en distintas actividades y regiones sin que ello dependa de Oportunidades, sino fundamentalmente de otros factores, a saber: el crecimiento económico, el monto, composición y distribución geográfica de la inversión productiva pública y privada y la competitividad del país. Así mismo, tal proceso se puede dar a través de distintas relaciones laborales: trabajo asalariado en empresas formales o informales, autoempleo en actividades rurales o urbanas, o contratos de comisión.

Cabe señalar aquí que la transitoriedad de Oportunidades tiene dos facetas: la primera, interna al programa, que se deriva del ciclo de vida de las familias pobres y de la necesidad de otorgarles apoyos durante el tiempo suficiente para permitir que éstas rompan con la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la adquisición de mayor capital humano; y la segunda, externa al programa, que tiene que ver esencialmente con la efectividad que tengan la política económica y social para generar recursos suficientes e incentivos adecuados para invertir, crear y demandar empleos más productivos y aumentar la competitividad del país.

Oportunidades no es un sustituto de la seguridad social, es, si se admite el símil, un insumo intermedio de ésta. Contribuye a que un mayor número de trabajadores pueda acceder a sus beneficios, pero el programa por sí solo no lo puede lograr. En una visión idealizada, trabajadores progresivamente más sanos y educados obtienen empleos cada vez más productivos en el sector formal de la economía hasta lograr que todas las familias pobres tengan la protección permanente de la seguridad social a medida que dejan de ser pobres. En esta visión hay una transición ordenada de los apoyos temporales de Oportunidades a los beneficios sociales más amplios y permanentes propios de la seguridad

social, como resultado de la correcta alineación de incentivos de empresas y trabajadores hacia la formalidad y hacia la creación de empleos productivos.

La segunda razón, menos evidente aunque tan importante como la primera, es que la política social puede generar incentivos a la informalidad y a la creación de empleos de baja productividad, y por esa vía puede llegar a limitar el crecimiento. El punto de fondo es que en México no existe actualmente una correcta alineación de incentivos de empresas y trabajadores hacia la formalidad y hacia la creación de empleos productivos. Es más, se utilizan recursos fiscales cada vez mayores para fomentar la informalidad y los empleos de baja productividad, así como para facilitar la evasión de la seguridad social.

De manera que incluso si Oportunidades se apega plenamente a sus objetivos originales y mantiene un funcionamiento eficaz, puede terminar convirtiéndose en un esquema permanente de transferencias de ingreso a las familias pobres. Desde mi punto de vista es lo que está ocurriendo hoy en día y difícilmente va a cambiar en virtud de que se tiene una gran población a fin al gobierno en turno y no perder ese voto electoral cautivo tan valioso en tiempos de las campañas electorales y después incorporarlos a las estructuras partidistas de tal forma que se genera un ciclo vicioso que es generado por el gobierno y permitido por los beneficiarios de los programas del gobierno y también permitidos por la sociedad.

Lo anterior no significa que el programa haya fracasado, refleja, eso sí, la ausencia de condiciones complementarias esenciales que permitan que trabajadores más sanos y educados encuentren ocupaciones más productivas. Que revela la presencia cada vez más pronunciada de condiciones que inducen a trabajadores más sanos y educados a permanecer en ocupaciones menos productivas.

“Lo que aquí se quiere mostrar es que los incentivos de Oportunidades y los de los demás programas sociales, es decir, tanto los incentivos de la seguridad social (correspondiente a los trabajadores vinculados laboralmente a través de una relación obrero-patronal) como aquellos de la protección social (a través de

la cual se ofrecen beneficios similares en materia de salud, vivienda y acceso a pensiones para los trabajadores del sector informal) no son compatibles entre sí, como tampoco lo son con los objetivos de competitividad y crecimiento” (Levy, ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?, 2007)¹²

Este trabajo hace parte de un proyecto de investigación más amplio en el que se analizan las condiciones bajo las cuales las familias beneficiarias de Oportunidades podrían generar mayores niveles de ingreso, de forma tal que eventualmente ya no requieran los apoyos que el programa les brinda. En particular, el propósito del presente documento consiste en determinar si la política social contribuye a que los trabajadores pobres puedan acceder a la seguridad social. Por supuesto, este análisis deberá ser complementado con otros estudios sobre la relación entre crecimiento, productividad y empleo.

Para la política económica es fundamental saber si el capital humano que gradualmente está adquiriendo el 25% más pobre de todos los trabajadores del país (esto es, aquellos perteneciente a las familias que viven en extrema pobreza) se traducirá en mayores ingresos y mayor productividad, o si el cambio de los subsidios generalizados y dirigidos al consumo por Oportunidades sólo hizo más eficiente el mecanismo de transferencias de ingreso, sin que necesariamente se hayan creado todavía las condiciones que permitan que tales apoyos sean transitorios.

Ahora bien, tanto para la política económica como para la política social debe ser preocupación central establecer si el financiamiento de los programas sociales es sostenible, y si el impacto neto del conjunto, dada su forma de financiamiento, es redistributivo. Nadie desea una política social que deprima la productividad, sin sostenibilidad financiera, sin eficacia en el alcance de los objetivos y sin eficiencia redistributiva.

¹² Levy, S. (2007). ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades? MÉXICO: BID.

Posteriormente de que Vicente Fox Quesada asumió el poder a finales de 2000, bajo la bandera del Partido Acción Nacional, hubo un intenso debate acerca de seguir o no con Progresa. Mientras el programa había sido fuertemente criticado por investigadores reconocidos, muchos de ellos recomendaron que siguiera, aunque con cambios significativos, no sólo al programa en sí, sino a la política social mexicana en general.

El nombre del programa cambió a Oportunidades; se extendió primero a zonas semiurbanas, y luego a grandes ciudades y ampliándose para incluir nuevos mecanismos de transferencia directa de dinero en efectivo. Para 2004, el número de familias incorporadas alcanzó la meta de Fox de cinco millones, donde permaneció hasta 2009.

Quizás más importante, se incrustó en una estrategia contra la pobreza más amplia llamada Contigo, la cual se difundió en una amplia campaña mediática que buscaba legitimidad política para el presidente mismo y el Partido Acción Nacional. Aparte de esta función política, Contigo estaba diseñado para complementar la estrategia de combate a la pobreza a través de transferencias monetarias condicionadas, con otras tres: la generación de oportunidades de empleo, protección social y la creación de patrimonio en forma de vivienda e infraestructura social. A primera vista, parece que esto respondía a muchas de las críticas expuestas al abordaje antipobreza de Zedillo, inclusive una de las más penetrantes: que no incluía mecanismos efectivos de generación de empleo. Sin embargo, al analizar el programa con más detalle, deviene evidente que los 16 programas y 33 subprogramas de Contigo eran en buena medida una cortina de humo. En realidad, el 85% del presupuesto se dirigió a sólo dos de estas estrategias (transferencias monetarias condicionadas y la generación de patrimonio) y, dentro de cada una de éstas, había un programa que dominaba el presupuesto: Oportunidades en la primera, y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura (FAIS) en la segunda. “Juntos, estos dos programas representaban más de la mitad de todo el presupuesto federal de combate a la pobreza extrema, igual a 45,121 millones de pesos en 2003. En ese mismo año, el gasto en el área de “generación de empleo” era sólo 12.5% del presupuesto

de Contigo, y esto se empleaba principalmente en programas de empleo temporal y esquemas de micro financiamiento” (Ortega Villa, 2006).¹³

“Por otra parte, como advierte a pesar de estos logros importantes, la LGDS es ambigua en tanto que no define lo que el “desarrollo social” conlleva, y confunde tres conceptos: vulnerabilidad, marginación y pobreza. Aún más importante, la LGDS no establece ningún mecanismo para la exigibilidad de los derechos sociales abordados por la ley” (Boltvinik J. , 2004).¹⁴

La Ley General de Salud también fue modificada en 2003, con la intención de universalizar el derecho constitucional a la protección de la salud, que hasta ese entonces sólo era obligatorio bajo los auspicios de contratos de empleo formales. Cuando asumió la presidencia Fox, 60% de la población mexicana no estaba incluida en la cobertura proporcionada por el IMSS y el ISSSTE; la gran mayoría de los excluidos eran campesinos y trabajadores del sector informal, altamente vulnerables a las catástrofes relacionadas con problemas de salud.

“En este contexto, la idea era proporcionar un seguro de bajo costo a los pobres y alcanzar la cobertura universal dentro de un periodo de siete años. El vehículo para alcanzar esta meta era el Seguro Popular (SP), gratuito para los dos déciles inferiores de ingresos y basado en la inscripción voluntaria. En términos cuantitativos, este programa ha sido relativamente exitoso, con la incorporación de 27.2 millones de personas (8 millones de hogares) para el final de 2008 y hasta 43.5 millones de personas para 2010. Sin embargo, desde una óptica más

¹³ Ortega Villa, Guadalupe: La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia 2006, México, El Colegio de la Frontera Norte

¹⁴ Otro cambio importante en la política social durante el periodo de Fox era la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2003. “La LGDS estableció el mandato legal para crear el Coneval. Asimismo, la LGDS estipula que el gasto social debe aumentar cada año en la misma proporción que el crecimiento esperado del PIB, y que no puede ser reducido en tiempos de crisis. Esto llevó a niveles récord de gasto social, equivalentes a 11.1% del PIB en 2006”. (CEFP, 2009) según Darcy Victor Tetreault, en sus estudios críticos del desarrollo, en el contexto de la actual crisis económica (2008 al presente), esto ha servido para impedir que el gobierno reduzca drásticamente los programas contra la pobreza, como había hecho en el pasado.

crítica, el SP no protege efectivamente a sus beneficiarios de los gastos catastróficos, ya que únicamente el 8% de su presupuesto está designado para este propósito; lo demás se canaliza para la atención médica básica. Más aún, el SP “agudiza la vieja tendencia al pluralismo estratificado y reafirma el carácter dual del régimen de bienestar mexicano” (Ordóñez Barba, 2006).¹⁵

En suma, los cambios realizados a la política social mexicana por la administración de Fox servían para consolidar institucionalmente y expandir en forma modesta la estrategia antipobreza del país, durante un periodo de relativa estabilidad económica. ¿Cómo se correlacionaba esto con los indicadores de la pobreza? “De acuerdo con el método oficial de la línea de pobreza adoptado por C, hubo una disminución continua de la incidencia de los tres niveles de pobreza durante el sexenio de Fox, hasta 17.9 puntos porcentuales. Esto, sin embargo, ha sido intensamente disputado” (Boltvinik J. , 2004), por ejemplo, argumenta que es poco probable que la incidencia de la pobreza bajó tan abruptamente, tomando en cuenta que el PIB per cápita sólo creció a cerca del 1% anual entre 2000 y 2006. De cualquier manera, según el análisis estadístico realizado por (Cortés, 2007) ¹⁶en la medida en que la incidencia de la pobreza se redujo durante el periodo de Fox, jugó un papel insignificante. En sus palabras: “el programa no ha tenido efectos significativos (estadística o sustantivamente) sobre la reducción de la pobreza a lo largo del periodo de estudio (2002–2005)” (Cortés, 2007) Incidentalmente, esto contradice afirmaciones del Secretario de Desarrollo Social y del Banco Mundial.

A lo largo de la evolución de los programas sociales a nivel internacional y nacional para el diseño y planeación de la política social en México se han ido incorporando nuevos estilos de gobierno y tomando en cuenta nuevos factores como lo son:

- La globalización

¹⁵ Ordóñez Barba, Gerardo: La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox ,2006,México, el Colegio de la Frontera Norte

¹⁶ Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís: Pobres con oportunidades,2007,México,Estudios Sociológicos

- Nuevas tecnologías
- Enfoque de género
- Democracia social participativa (transparentar los programas): que implica la participación ciudadana: desde conocer el presupuesto, accesibilidad a la normatividad de los programas y proyectos del sector gubernamental, en un segundo nivel implica consulta a los ciudadanos, escuchar las propuestas sobre los programas. Y desde mi punto de vista en un tercer nivel que tengan acceso a la supervisión de la ejecución de los programas (contraloría social y de la ASF).
- Politizar el ámbito local a través de la descentralización de los programas.

Estos factores se han ido anexando a los programas sociales de manera paulatina, tardíamente y en ocasiones aún no se ha implementado como en el caso de la transparencia en el uso de los programas.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

“La acción de gobierno descrita en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país” (Gobierno de La Republica, 2001). ¹⁷

El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo.

La fuerza del Plan radica en su estrecha vinculación con los seres reales que integran la nación, sin perder de vista las estructuras, instituciones, fundamentos y conceptos que les dan unidad y sentido.

¹⁷ Gobierno de La República. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Mexico: Gobierno de La República

La riqueza económica que promueve la política para un crecimiento con calidad, así como la estabilidad que se propicia de orden y respeto, tienen por objetivo mejorar las condiciones de la sociedad y de los individuos de este país. Es claro, igualmente, que el desarrollo social y humano representa un factor invaluable para alcanzar tanto niveles superiores de riqueza y bienestar, como de seguridad y justicia.

El cambio que caracteriza a la sociedad mexicana del nuevo milenio hace que el acercamiento a la gente a sus diversas agrupaciones y a sus representantes sea, igual a la colaboración que se plantea con los diversos órdenes de gobierno y con los otros poderes de la Unión: de absoluto respeto e igualdad de trato. Es por ello que la emancipación individual y colectiva de los mexicanos es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de gobierno; una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y seguridad en la nación y en los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, capacidad de sus integrantes. Se trata, en suma, de una política incluyente y liberadora.

Al colocar a los individuos en el primer plano de su política social, la presente administración reconoce también la conveniencia de involucrar a la gente en la conformación de la política nacional para el desarrollo social y humano y en la ejecución de las acciones que de ella se deriven. Al incluir a personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos públicos, la Administración Pública Federal libera la energía y creatividad de la sociedad mexicana, fomenta su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumenta su exigencia hacia el gobierno y su solidaridad con sus semejantes. Al contar con la colaboración de la sociedad en su conjunto -además de la acción de los otros poderes de la Unión y de los otros órdenes de gobierno, el Ejecutivo Federal puede concentrar sus esfuerzos en las tareas y

responsabilidades que sólo él puede hacer y que sólo a él le competen” (Gobierno de La Republica, 2001).¹⁸

1.2.3 La política social de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa con (Oportunidades) y su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Desde que Calderón asumió la presidencia en 2006, en elecciones sumamente disputadas y cuestionadas nuevamente por acusaciones de fraude, para ganar legitimidad política se ha vuelto aún más prominente. En este contexto, el programa ha sido utilizado para lubricar la profundización de reformas neoliberales poco populares. Por ejemplo, en mayo de 2008, cuando Calderón anunció su estrategia para enfrentar la crisis alimentaria mundial, que en esencia consiste en mayor liberalización del comercio en el sector agrícola, incluyó un aumento al componente de subsidio alimentario.

A nivel más general, desde 2008, Calderón envolvió su programa contra la pobreza en una estrategia de mercadotecnia llamada “Vivir mejor” (VM), muy similar a la que usó Fox con “Contigo”. Al igual que su antecesor, ostensiblemente VM busca jugar un papel de coordinación e integración para los diversos programas públicos orientados al combate a la pobreza. Este papel, sin embargo, es meramente discursivo, ya que VM no introduce ningún mecanismo de coordinación como tal; en cambio, actúa como paraguas para promover la imagen de programas existentes, casi todos heredados de Fox, con algunas modificaciones y expansión.

Más allá de la retórica, el gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa no tuvo ninguna estrategia coherente para crear oportunidades de empleo en el sector formal; o, más bien, su estrategia consistió en apegarse a los principios de desregulación, flexibilidad laboral y supresión de salarios, con la esperanza de que esto creara las condiciones necesarias para el crecimiento económico y las contrataciones en el sector privado. “El crecimiento económico, sin embargo, ha sido sombrío a lo largo de la época neoliberal, con un promedio de cerca de sólo 2% al año entre 1982 y 2010, lo cual representa un crecimiento per cápita cercano a cero. Asimismo, la creación de empleos en el sector formal no ha

¹⁸ Gobierno de la Republica: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,2001,Mexico

podido alcanzar la tasa de expansión de la fuerza laboral, tomando en cuenta que el sector formal representaba sólo 40.1% de la población económicamente activa en 1991 y bajó a 39.8% en 2006. Durante el mismo periodo, el sector informal creció casi por 50%, de 17.32 a 25.78 millones de trabajadores, 3 y más de siete millones de mexicanos migraron a Estados Unidos De acuerdo con los cálculos más actualizados de Valencia, el empleo en el sector formal se estancó entre 2000 y 2010 en poco más de un tercio de la población económicamente activa (Conapo, 2008). También vale la pena mencionar que, entre 1976 y 2001, el valor real de los salarios mínimos cayó por un asombroso 77.0% (Arroyo Picard, 2003) Entre 2001 y 2010, permaneció estable, mientras en promedio los salarios en el sector formal aumentaron por 14.4%.⁴ En relación a la crisis económica más reciente, México fue el país latinoamericano más afectado en 2009, con una contracción de 6.5% de su PIB. El crecimiento económico agregado repuntó en 2010 a una tasa de 5.5%, pero esto no impidió que aumentara la pobreza. Según el Coneval, la incidencia de pobreza patrimonial subió en 7.4% entre 2006 y 2010, al alcanzar 51.3% de la población.

Tres ejes de la Política Social Mexicana.

La política social, puede definirse como el conjunto de medidas que instrumenta el Estado para redistribuir el ingreso, proteger a la población contra diversos riesgos y aumentar su bienestar. Típicamente incluye la protección contra la ausencia de ingresos durante la vejez, contra la insuficiencia de ingresos para el consumo alimenticio o para la atención a la salud, o contra la pérdida de ingresos (transitoria o permanente) por incapacidad, invalidez o muerte.

Seguridad social, son los beneficios que reciben aquellos trabajadores del sector formal que se insertan en el mercado de trabajo a través de una relación obrero-patronal y que implican su inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Tales beneficios constituyen un paquete que comprende aseguramiento de salud, pensiones por jubilación, invalidez, muerte y/o riesgos de trabajo, además de acceso a crédito de vivienda y a servicio de guardería. Estos beneficios entrañan costos para empleadores y trabajadores.

Protección social, son aquellos programas dirigidos a los trabajadores del sector informal del mercado de trabajo a través de los cuales se otorgan separadamente servicios de salud, créditos para la vivienda, acceso a pensiones y, en ocasiones, servicios de guardería.

Oportunidades, programa para las familias que viven en extrema pobreza a través del cual se hacen transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y cuidado de la salud de los niños, se otorgan algunos apoyos para la salud y, a partir de 2006, se ofrecen subsidios destinados a las pensiones de jubilación de los trabajadores Oportunidades.

Asimismo, los trabajadores formales serán aquellos que tienen acceso a la seguridad social, dado que laboralmente están vinculados a empresas que cumplen con la ley que las obliga a inscribirlos en ella. Por el contrario, los trabajadores informales serán definidos como aquellos que carecen de acceso a la seguridad social, pues las empresas a las cuales se hallan vinculados laboralmente no tienen relaciones obrero-patronales o evaden las obligaciones relacionadas con la inscripción en la seguridad social.

Incentivos del mercado de trabajo y movilidad de los trabajadores primero, porque hay trabajadores pobres que poseen otros activos productivos, principalmente tierra, y se ocupan como auto empleados sin ser trabajadores asalariados. Y segundo, porque aun para el caso de los asalariados, si bien hay trabajadores del sector informal que en efecto desean un trabajo en el sector formal, esto es así siempre y cuando los salarios y beneficios sean más altos que los que obtienen en el sector informal. Existe igualmente la posibilidad de que haya trabajadores en el sector informal que pueden obtener empleos en el sector formal y acceder a los beneficios.

Población Beneficiaria de Oportunidades.

¿Quiénes y cuántos son? La población de México ascendía en 2005 a un total de 103.262.000 habitantes, de los cuales se estima que 24.079.000 (23,3% del total nacional) viven en la extrema pobreza, o sea que se benefician de Oportunidades.

Para el año 2005 la población en edad de trabajar (PET) de México, es decir, las personas entre 16 y 65 años de edad, totalizaba 58,5 millones, de los cuales 12,9 millones (22%) pertenecían a familias Oportunidades.

A su vez, la población económicamente activa (PEA) del país se estimaba en 43.866.653, de los cuales 9,7 millones, o sea el 22,1%, son trabajadores Oportunidades, datos tomados de (Levy, Sin herencia de pobreza: el programa Progres a –Oportunidades de México, 2005)

Geográficamente, la población Oportunidades representa el 68,8% del total en las localidades de menos de 2.500 habitantes y el 9,3% en las demás. Para efectos de este documento, las primeras se definirán como rurales y las segundas como urbanas, lo cual significa que los beneficiarios de Oportunidades predominan dentro de la población rural. De las cinco millones de familias que en 2005 se beneficiaban del programa, 3,5 millones estaban en el sector rural y 1,5 en el urbano.

¿Con qué activos cuentan? Las encuestas asociadas a la operación de Oportunidades generan una cantidad significativa de información sobre las ¹⁹características de estas familias (Levy, Sin herencia de pobreza: el programa Progres a –Oportunidades de México, 2005). Una primera observación es que de los cinco millones de familias Oportunidades (rurales y urbanas), sólo el 30% tiene tierra, de donde se desprende una conclusión fundamental: el principal ²⁰activo productivo si no el único del 70% de todas las familias más pobres del país es su fuerza de trabajo. A su vez, de las 3,5 millones de familias rurales, sólo el 38,4% tiene tierra (Levy, Sin herencia de pobreza: el programa Progres a –Oportunidades de México, 2005)

Surgen entonces dos conclusiones importantes: la primera es que para más del 60% de las familias rurales pobres el principal activo productivo es su fuerza de

¹⁹ Levy, Santiago: Sin herencia de pobreza: el programa Progres a–Oportunidades de México,2005, México, Banco Interamericano de Desarrollo Editorial Planeta Mexicana

²⁰ Gobierno de la Republica Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001, México.

trabajo; la segunda es que, dependiendo de la extensión y calidad de la tierra, es factible que algunos trabajadores Oportunidades, sin duda una minoría, puedan ocuparse como auto empleados (agricultores) durante toda su vida laboral.

Estos resultados también se pueden leer de otra manera: el 70% de las familias pobres del país, incluyendo a más del 60% de las familias rurales pobres, no se benefician de las políticas de aumento a los precios de los productos agrícolas (a través de subsidios a la comercialización, créditos para las cosechas u otros mecanismos). Para éstas lo relevante de las políticas agrícolas es cómo afectan la demanda de trabajo y la productividad del mismo. Dicho de otro modo, el hecho de que la mayor parte de las familias pobres vivan en el medio rural no implica que “apoyar al campo” equivalga a combatir la pobreza.

El mercado de trabajo con evasión de la seguridad social.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social (LSS), todas las empresas que contratan a trabajadores asalariados están obligadas a registrarlos en el IMSS y en el Infonavit, pagando una cuota por cada trabajador. Esta obligación legal es independiente del tamaño de la empresa o del sector de actividad. Para evadir la LSS, las empresas y los trabajadores hacen un acuerdo que consiste en que se les pague a éstos un salario mayor al de los trabajadores del sector formal, aunque inferior a su remuneración total (salario y seguridad social). En consecuencia, los trabajadores que se contraten bajo ese acuerdo carecerían de seguridad social y por ello estarían en el sector informal, a pesar de ser asalariados.

Como menciona Santiago Levy, aquí tenemos la paradoja: la política social atrapa a los trabajadores Oportunidades en actividades informales de muy baja productividad, aunque esa misma política social les dé diversos beneficios sociales para que a pesar de sus muy bajos ingresos propios, su nivel de vida sea más alto. La política social otorga “transferencias de ingreso hoy”, pero no contribuye a generar “ingresos propios más altos mañana”. Los trabajadores Oportunidades nunca van a generar “ingresos propios más altos mañana” si permanecen en el medio rural explotando menos de media hectárea de tierra de

mala calidad cada uno; tampoco lo van a hacer en su calidad de auto empleados, limpiando autos o vendiendo alimentos o contrabando en las calles de las ciudades del país, como tampoco lo lograrán si se emplean en empresas que tienen 2.2 trabajadores en promedio, imposibilitadas para alcanzar economías de escala incluso si fueran formales. Los trabajadores Oportunidades no van a generar “ingresos propios más altos mañana” porque aun si tienen más educación, las micro y pequeñas empresas que sobreviven en la frontera de la formalidad y la informalidad no van a invertir en su capacitación. Sin empresas más capitalizadas y de mayor tamaño, los “ingresos propios más altos mañana” no se producirán. ¿Dónde están las empresas que van a contratar y registrar en el IMSS a millones de trabajadores Oportunidades?

Cabe reiterar aquí que existen muchos otros elementos que inciden en la división de la PEA y de las empresas entre la formalidad y la informalidad, y que igualmente hay muchos otros elementos que influyen en la productividad y el crecimiento.

Por último, la coexistencia de la seguridad social y la protección social no es nueva ni exclusiva de México y muchos de los programas de protección social tienen varias décadas de estar operando. Lo que ha ocurrido es que en años recientes la protección social se ha fortalecido y últimamente se han aplicado políticas públicas cuyo objetivo parece ser la construcción de lo que tarde o temprano podría convertirse en un sistema paralelo de seguridad social. Independientemente de su forma jurídica, las razones detrás del fenómeno son muchas, viejas y nuevas, y no todas de orden económico. Suponiendo que la política social sea sostenible en lo financiero, la pregunta central es si su diseño actual le permite alcanzar sus propios objetivos. El análisis que aquí se ha presentado indica que la respuesta es negativa.

Los retos para Oportunidades. Para estos trabajadores, la mejor opción de aumentar su productividad es a través de capacitación y formación de destreza en el trabajo, y para ello necesitan empresas competitivas y dispuestas a contratarlos. Su problema ya no es de acceso a alimentos; es de acceso a empleos productivos.

De ahí la propuesta de adelgazar los programas asistenciales y ampliar los programas productivos y de los programas productivos a los empresariales, estas observaciones indican que el proceso de transición es lento y gradual.

Aunque es difícil hacer cálculos precisos, en términos generales se puede señalar que tal vez se requieran otros quince años para que más de la mitad de la PEA Oportunidades ingrese al mercado de trabajo habiendo concluido su educación media superior. En principio puede parecer que es demasiado tiempo, pero no lo es cuando se tiene en cuenta que en el curso de una generación se habría dado un salto cualitativo inédito en la escolaridad y paralelamente en la salud de los trabajadores pobres de México, un logro fundamental para el país.

Una transición similar ocurre en salud. El aumento en el consumo de las familias y en el uso de servicios de salud se ha traducido en un mejor estado de salud. Pero en este caso el impacto más profundo es aún más lento, en efecto, aquellos que sufrieron episodios de desnutrición en edad temprana, muchos años antes de que Oportunidades se iniciara, probablemente reflejen los efectos de deficiencias cognitivas por el efecto de la anemia, por ejemplo. Los suplementos nutricionales de dicho programa gradualmente corrigen estos problemas, que en ocasiones se generan desde la gestación. Pero los primeros beneficiarios de los suplementos nutricionales del programa tienen hoy no más de once o doce años, y la inmensa mayoría es menor.

En suma, es importante esclarecer la contribución de Oportunidades a la lucha contra la pobreza. Lo primero que se debe señalar es que el programa aporta de manera secundaria a la generación de “ingresos propios más altos mañana” para las actuales generaciones de trabajadores. Y aunque nada impide que estas generaciones lo logren, el papel de Oportunidades aquí es menor. Depende de manera fundamental de que éstos obtengan un empleo en donde a través de la capacitación y las habilidades adquiridas en el trabajo puedan ser más productivos, lo cual estará críticamente determinado por el trabajo que obtengan y las empresas que los contraten. Oportunidades también contribuye a que algunas familias, particularmente las rurales con más de tres hectáreas de tierra, superen sus restricciones de liquidez o acceso al crédito para invertir en

proyectos productivos. Infortunadamente, debido a los patrones de posesión de tierra se trata de un número reducido de casos. Y por supuesto, dicho esquema contribuye a elevar el consumo presente de estos trabajadores, lo cual es resultado de las transferencias de ingreso y no de la generación de ingresos propios.

Una vez alcanzada la cobertura casi total de la población en pobreza extrema del país esfuerzo notable en el curso de nueve años, el reto central de Oportunidades consiste en enfilarse todas sus baterías hacia el aumento y fortalecimiento del capital humano de sus beneficiarios, concentrándose claramente en sus objetivos, esto es, transferir ingresos a las familias pobres hasta que cuenten con el suficiente capital humano que les permita buscar mayores ingresos propios que mejoren su calidad de vida y la de sus familias. Aquí entran los proyectos productivos para adelgazar los padrones de los programas asistenciales y ampliar el de las familias con proyectos productivos-empresariales.

No le corresponde a Oportunidades ni puede crear empleos productivos, como tampoco le compete sustituir a la seguridad social ofreciendo en el camino una serie de beneficios que, como el Seguro Popular, desincentivan a los trabajadores para que accedan a ella. Por ello debe persistir en su esfuerzo original, hasta que el programa se vuelva innecesario.

Los retos para la creación de empleos productivos: Crear empleos productivos y con acceso a la seguridad social para las actuales y futuras generaciones de trabajadores Oportunidades es el segundo gran reto que tiene México en materia de lucha contra la pobreza. Se trata de un desafío sustancialmente más complejo, puesto que involucra toda la estructura de incentivos derivada de la política social que incide en el mercado de trabajo (en los términos de este documento), y de las políticas laboral y fiscal. Sin embargo, uno de los retos que habrá que abordar es la estructura misma de la seguridad social.

En México la seguridad social tiene tres problemas de diseño y operación sustantivos. Primero, su obligatoriedad está asociada a una forma particular de participación en el mercado de trabajo: la relación obrero-patronal. Segundo, agrupa a un conjunto tan amplio de bienes y servicios que hace muy improbable que éstos sean plenamente valorados por todos los trabajadores. Y tercero, la calidad y provisión de los servicios, y las reglas de acceso a éstos, acusan serias deficiencias.

En términos estrictamente jurídicos la obligación legal es de la empresa. Pero como se señaló, la incidencia del costo de esta obligación recae sobre el trabajador.

Y como la protección social no obliga a los trabajadores a adquirir un seguro médico y a ahorrar para su retiro o para su vivienda, la coexistencia de la seguridad social y la protección social tiene dos efectos. El primero es que una parte de los trabajadores del país probablemente los de salarios más altos tendrá acceso a un conjunto de beneficios sociales bajo ciertas reglas, mientras que otra parte de los trabajadores del país probablemente los de más bajos ingresos tendrá acceso a otro conjunto de beneficios bajo otras reglas. El segundo efecto es que se generarán pérdidas permanentes de productividad y posiblemente una menor tasa de crecimiento, en la medida en que trabajadores y empresas prefieran la informalidad a la formalidad. El país será menos productivo y competitivo. En particular, la menor productividad del trabajo hará que los trabajadores pobres requieran transferencias de ingreso año tras año. Este es, en gran medida, el statu quo.

La política social en México enfrenta una disyuntiva: avanzar por la ruta del fortalecimiento de la protección social, o hacer un replanteamiento profundo del alcance y naturaleza de la seguridad social. La decisión tiene implicaciones sustantivas para Oportunidades: concentrarse en sus objetivos originales como un programa de transferencias de ingreso a la población pobre asociado a la formación de capital humano aunque sin introducir incentivos sobre la participación laboral de los trabajadores, o evolucionar hacia un componente de un esquema permanente de protección social. Pero la decisión tiene

implicaciones que van más allá de Oportunidades y de la lucha contra la pobreza, puesto que afecta el cumplimiento de los propios objetivos de la política social, incide en la política fiscal, y repercute en la productividad y el crecimiento.

También hay implicaciones jurídicas sobre la naturaleza de la política social. En este caso se refiere a las modificaciones de la normatividad en la materia para pasar de lo asistencial a lo productivo y de lo productivo a lo empresarial.

Si se quiere ayudar a los trabajadores pobres, la seguridad social debe adaptarse a la dinámica del mercado de trabajo, así como a las necesidades de competitividad y productividad del país. Si la vía de la protección social es contraproducente por las razones ya identificadas, existe la necesidad imperiosa de adecuar y actualizar la seguridad social. Más aún, es indispensable llevar a cabo una reforma profunda encaminada a fortalecer radicalmente los incentivos de empresas y trabajadores de modo que una cree y otros busquen empleos más productivos. Sin esta reforma, es difícil pensar que los trabajadores pobres vayan a tener “ingresos propios más altos mañana”. Con el statu quo, Oportunidades o alguna otra forma de transferencia de ingreso a los pobres será una necesidad permanente pues seguirá habiendo trabajadores en extrema pobreza.

Mientras la seguridad social sea financiada con contribuciones asociadas a la nómina, su efecto no será redistributivo ya que éstas repercuten sobre los salarios de los trabajadores. La seguridad social, y la política social en general, sólo pueden ser redistributivas si se financian con impuestos al consumo o al ingreso. Financiar la seguridad social con la renta petrolera (PEMEX) Petróleos Mexicanos, es ineficaz desde el punto de vista distributivo e inconveniente desde el punto de vista de la vulnerabilidad del país frente a las sacudidas externas. Y financiarla con la reducción de la inversión pública es contraproducente desde el punto de vista del crecimiento y la competitividad.

Los trabajadores pobres (aquellos que con su ingreso del trabajo no tienen la capacidad de adquirir la canasta básica, según el Coneval) necesitan una reforma fiscal de naturaleza que genere recursos para financiar de manera

sostenible un conjunto de beneficios que todos deben tener sin reducir la rentabilidad relativa del sector formal frente al informal.

Estos trabajadores, necesitan en paralelo a Prospera empleos más productivos y les resulta indispensable que haya empresas más competitivas que inviertan en su capacitación, y que expandan su tamaño y sus contrataciones. Y como los programas asistencialistas que combaten la pobreza no han incentivado la autonomía de los empleos, los trabajadores pobres requieren que ahora el énfasis se traslade hacia la utilización de los recursos públicos para crear empleos auto productivos y no para subsidiar la informalidad. Además, los trabajadores pobres requieren que esos empleos se generen en empresas de mayor tamaño que puedan desarrollar y aprovechar economías de escala, y con tasas de sobrevivencia más altas para ofrecer empleos con mayor estabilidad y permanencia.

Los esfuerzos por combatir la pobreza no pueden descansar sólo en la política social, y mucho menos en un programa individual como Oportunidades. La lucha contra la pobreza requiere de la alineación de un conjunto de políticas públicas que trabajen de manera armoniosa en la misma dirección. Pero en este documento se argumenta un punto adicional: reformar la política social es parte esencial de un programa económico para impulsar la competitividad, la creación de empleos más productivos y el crecimiento. En otras palabras, la política social es política económica.

¿Qué sigue después de Oportunidades? Primero, sigue Oportunidades persistiendo en el esfuerzo y muy bien enfocado en sus objetivos, se requiere un cambio radical en los incentivos a empresas, trabajadores y gobierno a favor de la formalidad, la productividad, la competitividad y la inversión pública en grandes obras de infraestructura productiva. La política social necesita una transformación de fondo para alcanzar sus propios objetivos, mientras que las políticas fiscal y laboral también deben hacer lo propio, de manera simultánea. No se trata de varias reformas desarticuladas y sin ninguna secuencia particular, sino de un esfuerzo reformador que responda a una visión clara con un propósito único: empleos productivos y con seguridad social para todos, y sería un avance

notable en la lucha contra la pobreza; por lo cual, se requiere reformar las leyes de seguridad social, la fiscal y la de las Mipymes.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

En primer lugar, este Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales. Avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente.

Garantizar la igualdad de oportunidades requiere que los individuos puedan contar con capacidades plenas. Es preciso lograr condiciones de salud básicas para que exista una verdadera calidad de vida. Aún más, sólo teniendo condiciones básicas de salud, las personas en situación más vulnerable podrán aprovechar los sistemas de educación y de empleo. Es necesario, en forma concomitante, lograr una educación de calidad, enriquecedora en valores, relevante para el mundo productivo en todos los niveles de formación y que cada vez alcance a más mexicanos.

La transformación social requiere de cambio de económico profundo, ya que sólo el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano, lo cual se logrará en un entorno económico en el que se multipliquen las oportunidades de empleo remunerado y productivo para un número cada vez mayor de mexicanos.

En segundo lugar, el Desarrollo Humano Sustentable establece puntualmente que la igualdad de oportunidades y la fortaleza del sistema económico no se traducirá en armonía social si no se logra también la transformación política del país y se requiere de la consolidación de la democracia y el logro de un genuino Estado de Derecho, en el que la democracia suponga el ejercicio de la libertad política con responsabilidad social. En otras palabras, las instituciones de la República deben fortalecerse mediante una genuina y responsable participación

de los ciudadanos en todos los asuntos de la vida pública y mediante diversas formas de organización social y política.

Ello permitirá que, a partir del cumplimiento del Estado de Derecho, la democracia sea no sólo un sistema de representación política, sino una forma de vida para todos. El desarrollo humano ha de fundamentarse en un orden político en el que existan incentivos para que los partidos generen los acuerdos necesarios que exigen las reformas y legislaciones de un país atractivo a la inversión interna y externa, todo ello a partir de una cultura de responsabilidad. Se trata de un orden en el que las fuerzas políticas acuerden leyes orientadas a la transparencia y a la rendición de cuentas, de sustentar la democracia en la República como logro político del orden social, para conseguir que el bien común sea una realidad para más mexicanos.

En tercer lugar, el Desarrollo Humano Sustentable también procura que éste sea de manera integral, pues plantea el fortalecimiento de la comunidad familiar como eje de una política que, a su vez, en forma sustantiva, promueva la formación y la realización de las personas. El desarrollo humano tiene como premisa fundamental el proceso formativo de capacidades para la vida que se da en la familia, éste es el punto de partida de cualquier forma de solidaridad social y de toda capacidad afectiva, moral y profesional.

La nación se hace más fuerte cada vez que las familias se fortalecen, formando personas más aptas, más responsables y más generosas para enfrentar los retos de la vida. Es por ello que el desarrollo humano ha de apoyarse en políticas que de manera transversal contribuyan a la fortaleza de las familias en el orden de la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la cultura y el deporte.

Finalmente, el Desarrollo Humano Sustentable promueve la modernización integral de México porque permitirá que las generaciones futuras puedan beneficiarse del medio ambiente gracias a las acciones responsables del mexicano de hoy para emplearlo y preservarlo; pues no lograremos respetar ni conservar los recursos naturales de nuestro país, ni la extraordinaria

biodiversidad de nuestro entorno ecológico si no transformamos significativamente la cultura ambiental de nuestra sociedad.

Es necesario que toda política pública que se diseñe e instrumente en nuestro país incluya de manera efectiva el elemento ecológico para que se propicie un medio ambiente sano en todo el territorio, así como el equilibrio de las reservas de la biosfera con que contamos, sólo de esa manera lograremos que las políticas de hoy aseguren el sustento ecológico del mañana.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo postula al Desarrollo Humano Sustentable para que el proyecto de nación sea viable y su destino, promisorio; postula que sólo puede concretarse como proceso social continuo para cada persona, en cada familia y en cada comunidad de México.

Es sustentable a lo largo y ancho de nuestro país porque propone una relación integral entre los tres órdenes de gobierno, con énfasis en promover el desarrollo de regiones que no se han visto beneficiadas en la misma medida por los cambios que se han realizado en el entorno nacional e internacional.

Es sustentable en el tiempo porque exige que, en el presente y en el futuro, la solidaridad de los mexicanos se refleje en un desarrollo decisivo e incluyente de todos y cada uno de los grupos sociales.

El Desarrollo Humano Sustentable parte del principio de que el bien común es producto del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, siempre que el objeto de la acción pública sea propiciar el perfeccionamiento de las capacidades humanas, así como su realización libre y responsable” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012., 2007)²¹

²¹ Gobierno de la República: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México.

1.2.4 La política social de Enrique Peña Nieto con Prospera y su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En este contexto, el Programa Prospera mantiene y fortalece las intervenciones que buscan ampliar las capacidades en educación, salud y alimentación principalmente de los niños, niñas y jóvenes de los hogares en pobreza, a la vez que amplía el radio de acción de sus intervenciones intersectoriales al ámbito del fomento a la inclusión productiva y laboral, así como la generación de ingreso, la inclusión financiera y el acceso efectivo a los derechos sociales.

Mantiene el rol primordial en las acciones que conforman la Cruzada contra el Hambre que realiza el Gobierno de la República, las entidades federativas, los municipios, los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, concentrando sus esfuerzos en garantizar, entre otros derechos universales, el derecho a la alimentación.

El acceso a la alimentación en México se establece como un derecho en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Salud. De igual forma, México se ha incorporado a importantes acuerdos internacionales en materia alimentaria, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que consideran entre sus compromisos la reducción de los niveles de pobreza y hambre.

El derecho de acceso a la alimentación se encuentra estrechamente vinculado a la condición de seguridad alimentaria. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la seguridad alimentaria es cuando las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. La seguridad alimentaria considera las siguientes dimensiones básicas: a) la disponibilidad de los alimentos, b) acceso a los mismos y/o capacidad de adquisición de las personas, c) su consumo o utilización biológica, d) estado nutricional y e) permanencia en el acceso a los alimentos.

Asimismo, el programa contribuye al cumplimiento del Objetivo 2.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se establece como prioridad el garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Al respecto, las acciones de este programa se alinean a la Estrategia 2.1.2 del Plan Nacional de Desarrollo que busca fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa contribuye al cumplimiento de la Meta 2. México Incluyente, que se orienta a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, reduciendo con ello las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en la políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. En este marco, el Programa se inscribe en el Objetivo 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y la Estrategia 2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. En el marco de los enfoques transversales del propio Plan Nacional, Prospera coadyuva al logro de la Estrategia I. Democratizar la productividad al coadyuvar a la articulación institucional y a la vinculación entre su población beneficiaria y la oferta productiva y laboral.

En cuanto al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, Prospera se alinea 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.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

“En resumen, el Plan Nacional de Desarrollo considera que la tarea del desarrollo y del crecimiento corresponde a todos los actores, todos los sectores y todas las personas del país. El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como lo es el Estado. El crecimiento y el desarrollo surgen de abajo hacia arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de nuestra sociedad son capaces de lograr su mayor contribución. Así, el Plan expone la ruta que el Gobierno de la República se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, a que todos juntos podamos lograr que México alcance su máximo potencial. Para lograr lo anterior, se establecen como Metas Nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Asimismo, se presentan Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal.

El resto de este capítulo ofrece una reflexión acerca de las fuentes del desarrollo y articula la estrategia gubernamental para alcanzar las grandes Metas Nacionales. Los cinco capítulos siguientes, uno por cada Meta Nacional, describen los retos que enfrenta el país en cada sector y establecen un plan de acción con objetivos específicos para resolverlos. El Capítulo VI detalla puntualmente una serie de estrategias y líneas de acción para alcanzar cada objetivo. A efecto de dar seguimiento al cumplimiento de las Metas Nacionales de una manera precisa, el Capítulo VII establece indicadores claros, transparentes y objetivos. Éstos también servirán a la ciudadanía como una herramienta para dar seguimiento al desempeño de la presente Administración. Finalmente, el Capítulo VIII instruye a las dependencias federales los pasos a seguir para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo a través de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales” (Gobierno de La Republica, 2001)²²

²² Gobierno de la República: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México.

1.2.5 Pacto por México.

El Estado mexicano tiene ante sí retos de proporciones mayores. La situación económica en varias regiones del mundo se deteriora con gran rapidez. México cuenta con instituciones políticas, económicas y financieras que le han permitido sortear con estabilidad y certeza esta difícil situación mundial. Sin embargo, el país debe seguir tomando medidas preventivas para hacer frente a las posibles contingencias que se le presenten. En este contexto, México cuenta con condiciones favorables que se deben de aprovechar.

Se requieren concentrar las acciones en culminar la transición democrática y orientarla hacia las metas de bienestar social, libertad personal y seguridad a las que se aspira. El país requiere un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz. Por lo anterior, al suscribir el Pacto por México, se acordó profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores:

- El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
- La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

El Pacto pretende sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social.

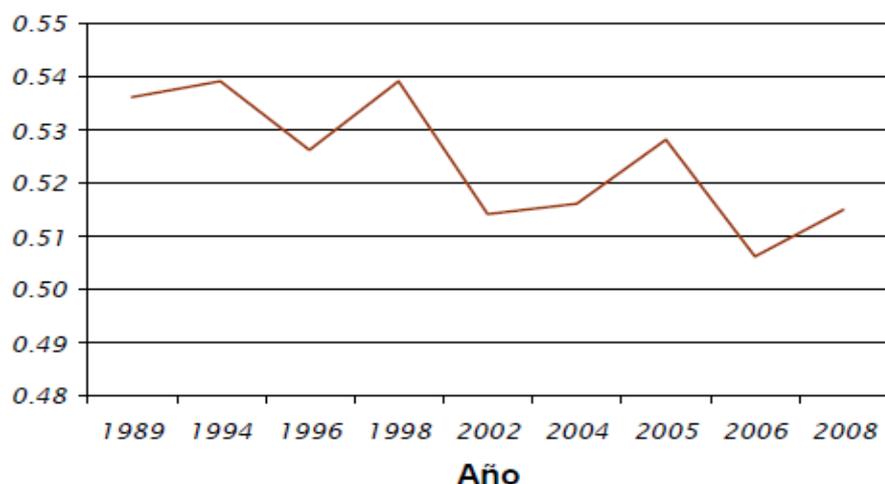
Por ello, al suscribir el Pacto por México se establecieron cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.

4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

5. Gobernabilidad Democrática.

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD - INDICE DE GINI 1989 - 2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de la Encuesta de Hogares. Incluye a las personas con ingreso igual a cero

Por lo anterior, Prospera 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, y

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, 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.

Asimismo, reconociendo la importancia de que las familias superen por su propio esfuerzo la condición de pobreza en que viven, Prospera impulsa la participación social, a través del desarrollo comunitario, voz ciudadana, exigibilidad de los derechos y rendición de cuentas, como elementos que coadyuvan al desarrollo humano y a la cohesión social dentro de un Esquema de Derechos impulsado desde las diversas acciones implementadas por el Gobierno de la República.

A continuación se presenta la evolución de algunos de los programas sociales de Sedesol:

Institución	Modalidad Presupuestal	Clave Presupuestal	Nombre del Programa	Año de inicio	Año de operación	Presupuesto original (millones de pesos)
SEDESOL	U	8	Subsidios a programas para jóvenes	2009	2015	68.02
SEDESOL	E	3	Servicios a grupos con necesidades especiales	2002	2015	312.03
SEDESOL	S	241	Seguro de Vida para Jefas de Familia	2013	2015	1,049.69
SEDESOL	S	57	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	1974	2015	219.26
SEDESOL	S	216	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	2008	2015	5,593.43
SEDESOL	S	54	Programa de Opciones Productivas	2003	2015	444.59
SEDESOL	S	174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2007	2015	3,807.53
SEDESOL	S	71	Programa de Empleo Temporal	1997	2015	1,386.50
SEDESOL	S	72	Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social	1997	2015	39,862.59
SEDESOL	S	70	Programa de Coinversión Social	1993	2015	343.66
SEDESOL	S	65	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	1990	2015	322.93
SEDESOL	S	118	Programa de Apoyo Alimentario	2003	2015	5,072.02
SEDESOL	S	155	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	2006	2015	303.00
SEDESOL	B	4	Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.	2004	2015	2,183.16
SEDESOL	S	52	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1961	2015	1,166.41
SEDESOL	S	53	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	1979	2015	1,995.04
SEDESOL	S	61	Programa 3 x 1 para Migrantes	2002	2015	564.13
SEDESOL	S	176	Pensión para Adultos Mayores	2007	2015	42,515.57
SEDESOL	E	16	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	2007	2015	245.58
SEDESOL	U	9	Comedores comunitarios	2014	2015	3,055.50

Los párrafos V y VII del Plan explican las estrategias para lograr un **México Incluyente**, en el que se enfrente y supere el hambre, además delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza y muestra, también el camino para lograr una sociedad con igualdad de género, sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores.

El Plan Nacional de Desarrollo también destaca la importancia de acelerar el crecimiento económico para construir un **México Próspero**. Detalla el camino para impulsar a las **pequeñas y medianas empresas, así como para promover la generación de empleos**. También ubica el desarrollo de la infraestructura como pieza clave para incrementar la competitividad de la nación entera.

El PND en su introducción y visión general es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.

B.1 Diagnóstico: persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país, se trata de una “nación país fragmentada y desigual”

Uno de cada cuatro participantes de la Consulta Ciudadana consideró que la prioridad del Gobierno de la República debe ser combatir la pobreza y apoyar a los sectores más vulnerables de la población. Actualmente, la pobreza ocupa en México una amplia extensión social y territorial.

“Por otra parte, el 10.4% de la población nacional se encuentra en pobreza extrema, esto es, carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales. Las estadísticas del Coneval también muestran que en 40% de los municipios del país el porcentaje de la población en situación de pobreza es mayor al 75%. Destaca que la mayoría de éstos son municipios pequeños, en localidades rurales y con altos porcentajes de población de habla indígena. Asimismo, sobresale que en tan sólo 190 municipios del país se concentra la mitad de la población en situación de pobreza extrema”.

B.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.

Un México Incluyente plantea una política social de nueva generación. Es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.

1.3 Modelos actuales de política social de los programas federales.

Dentro del sistema capitalista existen diferentes modelos de gestión de la política social, como lo comenta el maestro Francisco Moyado en referencia a Richard Titmuss quien describe tres modelos básicos en su libro (Titmuss, 1981)²³

a) Modelo residual de la política social de bienestar. El primer modelo parte del principio de la existencia de caminos "naturales" por medio de los cuales satisfacen los individuos sus necesidades: el mercado y la familia. Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. En realidad dentro de éste el Estado de bienestar debe enseñar a los individuos a convivir sin él.

b) Modelo de la política social basado en el logro personal. Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como "auxiliares" del sistema económico. Supone que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. El modelo está basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo.

c) Modelo de política social institucional-redistributivo. En este modelo se considera el bienestar como algo básico del sistema social; la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento.

²³ Titmuss, Richard (1981): Política social. Barcelona, España. Editorial Ariel.

El modelo está basado en teorías del desarrollo económico y en parte en el principio de igualdad social, se trata de un proyecto que considera la política social como una necesidad histórica e incorpora esquemas de distribución social de la riqueza. Dichas formas de redistribución buscan por una parte la protección de los ingresos del trabajador y por otro el establecimiento de impuestos sobre la renta a fin de fortalecer la demanda y prevenir las necesidades sociales.

La política social en México ha transitado de un modelo institucional redistributivo a un diseño basado en el logro personal. Si bien, esta afirmación parece tajante, lo cierto es que la gestión del bienestar social ha fluctuado entre estas dos formas, inclinándose en los últimos años hacia el segundo modelo, a través de una serie de programas sociales focalizados. Ello puede demostrarse a través del análisis de las diferentes etapas del desarrollo de la política social.

Sin embargo el modelo actual de combate a la pobreza no ha demostrado su eficacia, debido a que no ha logrado los objetivos planificados, como se puede observar en la siguiente tabla:

Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2014

Año	Porcentajes		Millones de personas				Error estándar del porcentaje ⁵					
	Alimentaria ¹	Patrimonio ²	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo ³	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar ⁴	Alimentaria	Patrimonio	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Alimentaria	Patrimonio	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar
Nacional												
1992	21.4	53.1			18.6	46.1			1.12	1.36		
1994	21.2	52.4			19.0	47.0			0.82	1.22		
1996	37.4	69.0			34.7	64.0			1.04	1.07		
1998	33.3	63.7			31.7	60.7			0.93	0.94		
2000	24.1	53.6			23.7	52.7			1.04	1.25		
2002	20.0	50.0			20.1	50.4			0.93	1.11		
2004	17.4	47.2			17.9	48.6			0.77	0.91		
2005	18.2	47.0			19.0	48.9			0.64	0.70		
2006	14.0	42.9			15.1	46.5			0.73	0.83		
2008	18.6	47.8	16.8	49.0	20.8	53.4	18.7	54.7	0.57	0.65	0.34	0.41
2010	18.8	51.1	19.4	52.0	21.5	58.5	22.2	59.6	0.55	0.63	0.43	0.71
2012	19.7	52.3	20.0	51.6	23.1	61.4	23.5	60.6	0.92	1.05	0.36	0.43
2014			20.6	53.2			24.6	63.8			0.34	0.39

1 **Pobreza alimentaria:** insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

2 **Pobreza de patrimonio:** insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

3 **Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo:** personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente.

4 **Población con ingreso inferior a la línea de bienestar:** personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria mas una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente.

5 Error estándar x 100

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2014 y el MCS-ENIGH 2008-2014.

1.4 Focalización vs Universalidad.

La focalización; es el conjunto de procesos a través del cual se concentran o dirigen los recursos públicos o privados hacia un centro o foco de la población **(población objetivo)** para aliviar o superar, según sea el caso, un problema determinado que los afecta y que se constituye en la finalidad del programa social que busca atenderlos de manera muy específica.

El objetivo de la focalización es aumentar la efectividad del gasto social, asignando recursos a las personas que presentan las mayores carencias, son los programas sociales los que deben funcionar como herramientas temporales que ayuden a los mexicanos más vulnerables a salir de la pobreza y les permitan insertarse en las cadenas productivas que impulsan el desarrollo del país, la idea principal es transformar a los programas federales asistenciales-sociales y transformarlos como programas federales empresariales como una herramienta permanente.

Por ejemplo no son las mismas necesidades en el Distrito Federal y el Estado de México, que en estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca ni con los Estados del norte como Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. La focalización debe ser analizada por región o zona geográfica, entidad federativa, municipio incluso por cuestiones de género, si son zonas indígenas, rurales o urbanas, programas para servicio, comercio, minería, agropecuarios, índice de desarrollo humano, línea de bienestar, grado de marginación, entre otros; en fin existen muchos parámetros e indicadores para hacer los programas lo más cercanos a la gente y del ciudadano aplicando las reglas de operación de los programas federales de manera imparcial e institucional.

Al focalizar es preciso que los recursos asignados a los programas de desarrollo social aterricen lo mejor posible a los estados y municipios, por ejemplo es ver donde se concentra una gran cantidad de población altamente marginada, para llegar a los hogares y que el alimento llegue al estómago, casa, hogar, familia, localidad, comunidad, municipio, delegación indicado para ahorrar dinero y mejor aprovechamiento de los programas.

Es importante saber aplicar la focalización, de lo contrario se puede incurrir en los tres errores de focalización tradicionales²⁴:

1.-Apoyar a quien, bajo los criterios de pobreza extrema, no lo necesita; en particular durante coyunturas electorales.

2.-No apoyar a quien sí lo necesita, lo que puede ocurrir en función de alianzas u oposiciones políticas.

3.-Generar un costo administrativo de focalización superior al beneficio de haber focalizado.

El riesgo no es sólo la insuficiencia del Progresá como un eje central de la política social, sino el que sus mismo criterios de definición sean inoperantes bajo las circunstancias político-sociales que aún prevalecen en México y particularmente en año electoral.

La universalidad; es proporcionar los programas federales para todos, no limitar los apoyos sociales sólo a familias con ciertas condiciones y características, por ejemplo el servicio de salud, la educación, el desarrollo social, un ejemplo claro lo tenemos en los adultos que llegan a los 65 o 70 años, o el seguro popular (seguridad social para todos) de manera automática tienen el derecho al apoyo por el sólo hecho de llegar a la edad como lo establecen las reglas de operación.

“En América Latina se ha vivido un fuerte proceso de cambio de la política social, desde un modelo tradicional universalista limitado o fragmentado hacia uno más acorde con las liberalizaciones económicas, con predominio de las tendencias focalizadoras. En el caso mexicano nos encontramos con una política social en transición hacia el acento en los elementos focalizadores (o métodos “directos” de combate a la pobreza) y de subsidios a la demanda, con el abandono del modelo de salarización parcial (o métodos “indirectos” de combate a la pobreza), aunque todavía con algunas características limitadas de subsidios a la oferta y

²⁴ Valencia Lomelí Enrique, Mónica Gendreau, Ana María Tepichín. Los dilemas de la política social. Universidad Iberoamericana. 2000. México. Pp 92.

de un sistema fragmentado de seguridad social y en transición también hacia la incorporación de prácticas de mercado”²⁵.

1.5 La importancia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en los programas

El Coneval es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

Coneval tiene como funciones principales:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.
2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos, suspenderlos total o parcialmente.

Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas y cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

²⁵ Valencia Lomelí Enrique, Mónica Gendreau, Ana María Tepichín. Los dilemas de la política social. Universidad Iberoamericana. 2000. México. Pp 150.

Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

El Consejo Nacional de Evaluación, antes de aprobar los indicadores a que se refiere este artículo, los someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estime pertinentes.

La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril y podrá también ser multianual en los casos que así se determine. Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, anteriormente era una herramienta al servicio del gobernante en turno en virtud de que al no ser independiente, su misión era maquillar las cifras de la pobreza para destacar la disminución de pobres en el país con las políticas sociales vigentes durante su sexenio, con ello podía hacer un manejo electoral de los programas sociales, en favor de la opacidad y falta de transparencia; por ello era urgente la aprobación de la iniciativa de Ley que evita cualquier utilización de los

instrumentos de medición de la pobreza para fines político-electorales en la creación de las políticas sociales.

Las reformas aprobadas en materia de la autonomía del Coneval fueron las siguientes:

1. Ser un organismo constitucional autónomo en materia de gestión presupuestaria.
2. Poseer personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dichas reformas fueron aprobadas parcialmente en el Congreso de la Unión, y se dieron dentro del marco de la discusión del paquete de reformas en materia político electoral publicadas en el DOF con fecha 10 de febrero del 2014, demostrando así que su discusión incide directa y proporcionalmente en votos para uno u otro partido, debido a la presión social se aprobó esta reforma en la que se le otorga autonomía al Coneval y sin en cambio al mismo tiempo se bloqueó otras propuestas que contenía impidiendo así la transparencia y seguimiento del uso de los recursos traduciéndose esto en utilización de los padrones de beneficiarios en votos a favor de un partido político, por ello custodian los padrones de beneficiarios como un tesoro para el gobernante en turno por ser un instrumento de triunfos y derrotas electorales.

La reforma quedó como sigue:

Artículo 26 Constitucional (Apartado adicionado DOF 10-02-2014)

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en

los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Falta aún emitir la legislación secundaria que complemente la Constitucional. Propuestas que no fueron incluidas o fueron desechadas por la mayoría en el congreso de la unión:

- ✓ 1.- la creación de un padrón único de beneficiarios de los programas sociales.
- ✓ 2.- Se otorgaba al Coneval facultades para ampliar su espectro de estudio, se considera que no son sólo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas son los únicos que requieren de estudio y supervisión.
 - a. Por ello se propuso que además de medir la pobreza éste órgano también evalúe al menos todos los programas sujetos a reglas de operación (seguridad, política económica, inversión, etcétera).
 - b. A esto sumamos que la medición no sólo se haga a nivel federal sino también local.

- ✓ 3. Que los nuevos consejeros del Coneval tuvieran un perfil técnico de excelencia. Por eso promovíamos que los criterios de elección fueran rígidos en cuanto a las personas elegibles para ocupar los asientos en el nuevo consejo. Idealmente académicos en activo, pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores y reconocidos en los temas relacionados con sus funciones.
- ✓ 4. Un método de elección que no abriera la puerta a la partidización de los nombramientos. Conocemos de otros órganos autónomos que han caído en esa trampa, perdiendo independencia y credibilidad.

Consecuencias de la reforma al Coneval.

- 1.- Coneval se convirtió en un órgano autónomo que ya no dependerá del Ejecutivo a partir de 2018; los integrantes del Consejo serán avalados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.
- 2.- La autonomía del Coneval debe evaluarse con cautela. Muchos celebran su nueva autonomía como si eso significara independencia e imparcialidad. Sin embargo, la integración colegiada puede dar pie al establecimiento de cuotas partidistas al momento de la designación de los consejeros y politizar una institución que ha tenido un desempeño imparcial y profesional. Lo que es necesario es que las evaluaciones del Consejo sean vinculantes para la aprobación del presupuesto, para que así tengan consecuencias y estimulen a que los gobiernos ejecuten bien los programas so pena de perder recursos.
- 3.- Aunque el Coneval es un organismo autónomo, su titular y los consejeros serán nombrados por la Cámara de Diputados, lo que puede politizar a este organismo.

Se puede concluir que estas reformas, si bien han tenido sus aspectos positivos y han sido decisivos en la historia de las políticas sociales en México, actualmente son insuficientes y se requiere que sean ejercidos con mayor transparencia en los montos asignados y ejercidos, así como un mejor manejo de los padrones de beneficiarios. Por otra parte, hay que avanzar en la transparencia y rigor técnico en la elección de consejeros, a fin de evitar la partidización de Coneval; mientras que en el ámbito de mediciones, éstas deben

ser vinculantes para la aprobación presupuestal; además de que se requieren hacer mediciones a nivel de las Delegaciones para garantizar que esta autoridad realizar su trabajo y determinar si se requiere descentralizar los programas de gobierno.

El objetivo de continuar con las reformas para fortalecer al Coneval “es asegurar las capacidades suficientes para que la medición de la pobreza se realice con los mejores estándares técnicos y que la evaluación de las políticas de desarrollo social se lleven a cabo con la suficiente distancia de los entes evaluados. Las políticas de desarrollo social son cruciales para que este país tenga viabilidad. Su efectividad debe asegurarse. Si nos resbalamos en el diseño del nuevo Coneval, perderemos una instancia crítica para lograr tal objetivo.

El México de hoy no permite experimentos. El Estado mexicano necesita, como nunca, fortalecerse. Coneval es una pieza clave”²⁶.

Conclusión del capítulo I, nacen los programas asistenciales, en 1989 el presidente Carlos Salinas de Gortari lanzó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en 1997, con Ernesto Zedillo Ponce de León, el plan se transformó en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en 2002 el nombre cambió a Oportunidades con Vicente Fox Quesada como presidente, continuo con Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y en 2014 Enrique Peña Nieto cambia el programa a Prospera.

Las ventajas de Prospera son, el gobierno está abriendo nuevas alternativas para incorporarse a la vida productiva, los niños podrán recibir becas para estudios universitarios o técnicos superiores, quienes buscan trabajo tendrán prioridad en el Servicio Nacional de Empleo, este programa facilitará el acceso de los beneficiarios a la educación financiera, el ahorro, los seguros y el crédito, principalmente de la banca y nacional financiera. Se fortalece al permitir a las familias robustecer sus ingresos propios al tener acceso prioritario a varios programas productivos como el Fondo Nacional Emprendedor, el Programa

26 (#PreocupaConeval. Nota periodística en Excélsior de México Evalúa, Edna Jaime, Directora, página web <http://mexicoevalua.org/2014/11/preocupaCONEVAL-2/> consultada el 12 de junio del 2015).

Bécate, el PROAGRO Productivo, y el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena entre otros.

Los logros de estos programas han sido reconocidos internacionalmente pero sus limitaciones son cada día más evidentes, como se sabe se invierten gran cantidad de recursos en estos programas, pero el detalle es amplitud y la proporción de mexicanos en pobreza es prácticamente la misma desde hace tres décadas.

“Según Kliksberg ²⁷ “la tipología de acciones desarrolladas por el Estado y la sociedad civil han sido clasificados los siguientes parámetros: asistencial, participativo, y de autoayuda; dentro de la cual aún no hemos pasado del modelo asistencial al modelo de autoayuda. El modelo asistencial implica que el estado utiliza sus recursos propios, la transferencia se realiza a través de los canales del estado. Y no hay participación comunitaria en los niveles de toma de decisiones. En el “modelo participativo” Tanto la sociedad civil como el Estado juegan roles significativos, el estado con sus organizaciones, servicios y recursos económicos y la sociedad civil, con su capacidad de trabajo, tratan de implementar soluciones a los problemas. No hemos llegado al modelo de “autoayuda” En donde la comunidad se asiste a sí misma, con muy poca o ninguna participación del Estado. Modelo al cual pretendemos llegar con el presente trabajo de programas dirigidos a la productividad, en donde el estado otorga el capital semilla para que los beneficiarios se conviertan en autoprodutores.” (Kliksberg & Finquielevich, 1993, pág. 75)

27 Kliksberg Bernardo. Pobreza, un tema impostergable. Fondo de Cultura Económica. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PP. 77-79

Capítulo II. Los retos actuales del desarrollo social.

Introducción.

Para efectuar los grandes cambios y transformaciones se requiere la participación de los tres órdenes de gobierno, es decir que el esfuerzo de coordinación de este modelo de la gestión implica que debe darse de manera transversal es decir de manera vertical y horizontal simultáneamente, de tal modo de coordinar y distribuir competencias, responsabilidades y atribuciones de cada uno de los actores que participan en la prestación de servicios y beneficios que componen la intervención del Estado con todos los elementos inherentes a los programas.

En este sentido hemos tenido grandes avances en el desarrollo de programas focalizados para las zonas indígenas, principalmente para las zonas rurales y marginadas.

El papel de la mujer es de gran trascendencia en los programas federales en pleno siglo XXI la mujer mexicana dejó las actividades del medio agrícola y rural para ocuparse en el sector industrial y empresarial, con la finalidad de obtener mejores condiciones económicas, sociales, públicos y desde luego derechos políticos.

Al referirnos a los programas federales las mujeres han demostrado ser mejores administradora que los hombres ya sea por su naturaleza o bien por necesidad, pero actualmente los programas que son impulsados por mujeres tiendes a tener mayor puntuación en la calificación para la asignación de los recursos en el concurso de los proyectos de los programas federales.

Es innegable que hay igualdad de género y desarrollo de oportunidades frente al hombre, que se ha reflejado en las políticas públicas de las últimas décadas, la razón es por la constante lucha a lo largo de la historia han tenido una participación constante y activa en la vida social, política y económica, ya que desde nuestra historia podemos observar y ser testigos que han sido buenas administradoras en los proyectos y en los programas no tan sólo en México, sino en el mundo a través de la historia, en el caso del desarrollo de la mujer mexicana

es la inclusión de espacios laborales, sociales, académicos y políticos y de diversa índole porque su compromiso ha sido, es y seguirá siendo responsable.

Además las mujeres mexicanas ha ido avanzando de manera considerable en los últimos cincuenta años en todos los ámbitos, hablando de la administración en el hogar las mujeres han tomado las riendas de los ingresos, salen y entran de su hogar, en busca del vestido, alimentación y con los gastos que se presentan, siempre salen adelante, de ahí la determinación de que muchos programas federales favorecen a las mujeres, incluso al hablar del ramo 33 se refleja un incremento constante a los programas y por ende esto favorece a las clases sociales más necesitadas para satisfacer sus necesidades básicas.

“En cuanto a los programas de las mujeres, se han ampliado gran cantidad de programas focalizados. México en cuanto a justicia se refiere no está al margen de este compromiso, de hecho, su principal desafío en el umbral del siglo XXI, consiste en erradicar la pobreza, consiste en alcanzar la justicia social

A lo largo del tiempo, nuestro país ha logrado concretar avances significativos en diversas vertientes del desarrollo social y económico. Basta recordar que, a principios del siglo XX, México era un país de graves carencias. Tenía alrededor de 14 millones de habitantes, 75 % de ellos vivían en localidades rurales en aguda marginación, el analfabetismo superaba a 80 %. En ese México, la esperanza de vida de la población era inferior a los 40 años de edad. Existían muy pocas instalaciones de salud y de educación, y casi 2 mil familias eran propietarias de 90 % del territorio nacional. La economía era esencialmente agrícola y se tenía una fuerza laboral de 5 millones de personas. El número de unidades productivas era menor a 70 mil. La pobreza y la falta de oportunidades eran común denominador de la abrumadora mayoría de la población” (Jarque, 2000, págs. 48-49).²⁸

En México la población se ha incrementado ha tenido un profundo proceso de urbanización. Que ha impactado en el analfabetismo y la esperanza de vida se

²⁸ Jarque, C. (2000). El reto del desarrollo social. México: UAM.

han incrementado, se ha realizado una de las mayores reformas agrarias en la historia mundial en beneficio de más familias campesinas, otorgándoles certeza jurídica sobre la propiedad de más hectáreas, el país se ha convertido hoy en una de las economías más grandes del mundo, que compite en los mercados internacionales con sus productos y servicios.

Estos perfiles de inicio y fin de siglo delinean un país que ha tenido una profunda transformación. Los avances en materia social son muy claros, aunque todos estamos conscientes de que no bastan, de que falta mucho por hacer.

A pesar de los avances, la imagen actual nos plantea enormes retos que debemos afrontar. Múltiples indicadores podrían citarse que ilustran los grandes contrastes sociales y el enorme desafío que enfrentamos para construir una sociedad justa, que brinde a todos los ciudadanos acceso a las oportunidades y a los beneficios del desarrollo.

Por ejemplo, mientras en la capital del país un menor tiene una esperanza de vida de más de 76 años, en regiones del estado de Oaxaca apenas se alcanzan los 65 años, una diferencia de más de 15 %.

Asimismo, mientras que en Sonora 4 % de las viviendas no disponen de agua potable, en el estado de Hidalgo existe un déficit de este vital servicio en más de 20 % de los hogares.

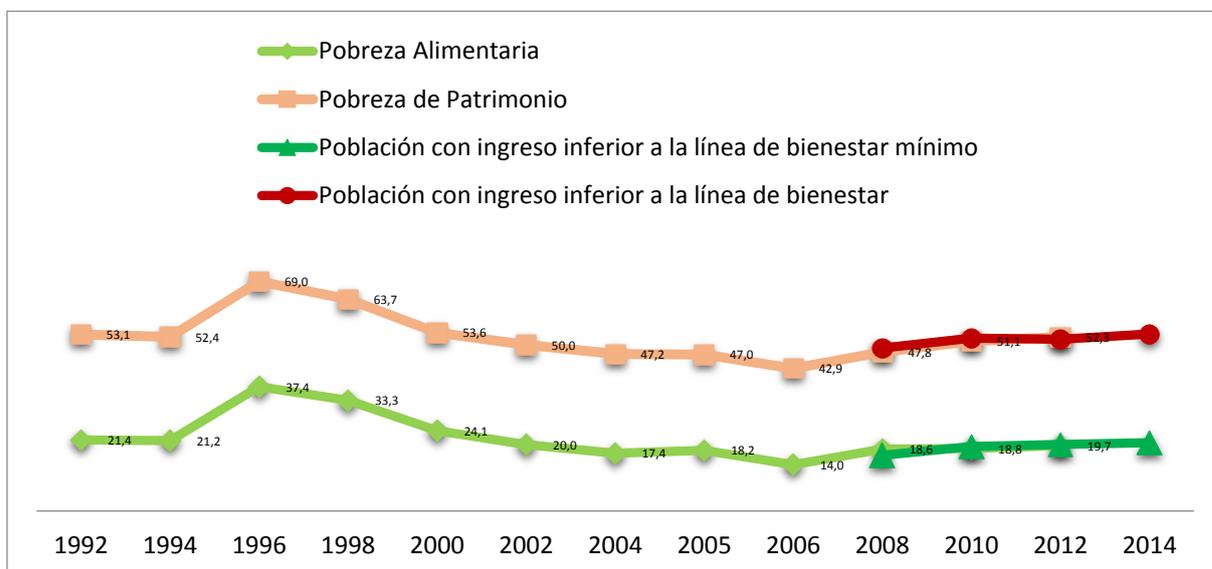
En lo que se refiere al nivel medio de educación, se aprecia una diferencia de 31 % entre el valor observado en Baja California y el que se registra en el Estado de Guerrero.

También se aprecian notables diferencias en los ingresos. En la capital del país el ingreso per cápita es casi 5 veces mayor al que le corresponde a una persona que reside en el Estado de Tlaxcala.

Si analizáramos las cifras a nivel de municipios o de localidades, los contrastes serían mayores. Así, a lo largo del siglo XX, México ha pasado de una población de 14 millones a 100 millones de personas. No obstante este incremento poblacional, se han mejorado muchos de los indicadores sociales, pero se sigue

teniendo una situación contrastante entre los niveles de bienestar en las diversas regiones de la nación.

Uno de los factores que han contribuido al crecimiento de la pobreza es el escaso valor del salario en México, como se observa en la siguiente tabla:



2.1 La política social en México.

1.- Alimentación.

Un satisfactor vital para los seres humanos es, por supuesto, la alimentación.

El principal alimento en la dieta de los mexicanos es la tortilla. Para este producto se tiene un fondo especial llamado Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio a la Tortilla (Fidelist), el cual otorga, de manera gratuita, más de 1 millón de kilogramos diarios de tortilla a 1.3 millones de familias en situación de pobreza. También se distribuyen diariamente 3.1 millones de litros de leche a precio subsidiado, a través de la empresa paraestatal Liconsa, en beneficio de 4.2 millones de infantes.

Asimismo, a través de la empresa de abasto social Diconsa, se beneficia a casi 30 millones de personas con la venta, a precios reducidos, de productos de primera necesidad y sobre todo se garantiza el acceso a ellos en zonas que, de otra manera, no los tendrían disponibles.

En las comunidades con mayor nivel de marginación se observan también los mayores niveles de desnutrición. A través del componente alimentario, se proporcionan gratuitamente suplementos que incluyen 100 % de los micronutrientes para los niños menores de cinco años. También se dan suplementos para las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Se otorga, asimismo, un apoyo monetario que permite mejorar el consumo.

Información preliminar nos indica que, con los apoyos alimentarios del Progreso, se ha mejorado la ingesta calórica y se ha asignado más gasto a compras de fruta, verduras y alimentos de origen animal. Con ello ha mejorado la dieta familiar, y la desnutrición en niños menores de seis meses se redujo a 24 %, y la de niños de seis a 24 meses ha decrecido en 13 %.

Con todo esto, y a pesar de los retos aún presentes, se apoya el consumo de alimentos de la población de escasos recursos y se mejora la nutrición de los mexicanos.

2.- Salud.

El acceso a los servicios de salud, con calidad profesional y trato digno a la persona, es una de las demandas más sentidas de la población.

En los últimos cinco años se han incorporado 16 millones de personas a los servicios básicos de salud, llegando la cobertura actual a 99 % de las familias del país. Para ello, hubo necesidad de crear el equivalente a un Centro de Salud al día y a dos hospitales al mes.

Además, cabe notar que a través del programa se motiva la asistencia periódica de las familias a las clínicas, a efecto de que se pueda tener un seguimiento de sus condiciones de salud. Así, el número de visitas para el control del estado nutricional de menores se ha incrementado 12 %, la atención prenatal de mujeres embarazadas se ha incrementado en 16 %, y la asistencia de las familias a unidades de salud ha aumentado 26 %.

Los múltiples esfuerzos realizados han permitido que la esperanza de vida de la población se haya incrementado de 72.6 años a 75 años, y que la tasa de mortalidad infantil haya descendido de 38 a 33 al millar en los últimos cinco años.

Por supuesto, se reconoce que no obstante estos importantes avances, permanece el reto de lograr una cobertura de 100 % en los servicios de salud, de avanzar más en la calidad en los mismos, y de continuar mejorando los indicadores de salud sobre todo en las regiones más marginadas. A pesar de los logros alcanzados en una porción de la población a efecto de que tenga alimentos, salud, educación, sin embargo, la calidad de éstos servicios no son óptimos.

3.- Educación.

La educación, es la palanca fundamental del desarrollo, sin ella, es imposible pretender un proyecto de nación que satisfaga las aspiraciones y metas de los mexicanos.

En la actualidad, nueve de cada 10 niños cursan educación básica, por primera vez, y en complemento a los libros de primaria, también se distribuyen ejemplares de texto gratuito a nivel de secundaria.

En México, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación no es suficiente. Como resultado de la temprana incorporación de los niños a las labores productivas, lejanía del plantel y de las niñas a las tareas domésticas o incluso a la maternidad, la deserción escolar en las zonas marginadas es muy superior que en el resto del país, cada año desertan en promedio 19 mil 500 alumnos del subsistema de educación básica indígena, mientras que cerca de 72 mil 800 no logran acreditar el año académico. Según Rosalinda Morales Garza, titular de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI). Por ello, proporcionar becas educativas que fomentan la asistencia regular a la escuela de los niños y jóvenes, con el propósito de que cursen la educación básica completa. El recurso económico se entrega a la familia sujeto a la confirmación de la asistencia escolar del alumno.

Así, se ayuda a la permanencia en educación básica de los niños y niñas más vulnerables a la deserción escolar, aumentando la eficiencia terminal. También se ha logrado la reducción de 25 % del trabajo infantil de niños entre 12 y 14 años, con lo cual mejoran sus perspectivas en el mediano y largo plazos.

Éstos son avances significativos, en materia educativa permanece el reto de reducir el nivel actual de analfabetismo en la población de 15 años y más es de 6.9 % (según el Censo del INEGI 2010); de lograr una cobertura de 100 % en los niveles básicos y de continuar mejorando la calidad de los programas educativos.

4.- Empleo.

La visión de justicia que se ha planteado, debe incluir, necesariamente, la posibilidad de que cada trabajador pueda tener un empleo bien remunerado, para proveer de sustento y de una vida digna a su familia.

Por ello, un cuarto compromiso con los que menos tienen, en complemento a la alimentación, la salud y la educación, es brindar oportunidades de acceso al trabajo y a fuentes de ingreso.

El Gobierno de México impulsa acciones que están dirigidas a elevar la capacidad productiva y a incrementar las oportunidades de ingreso de la población pobre. Por ejemplo, a través de un Programa de Empleo Temporal, se contrata a población desempleada o de bajos ingresos para obras de infraestructura básica como caminos rurales. A través de éste se generaron más de 3 millones de empleos temporales en los últimos cinco años.

Con todo ello, se amplían las oportunidades de ingreso de la población en zonas marginadas. Por supuesto, se tiene el reto de generar opciones de trabajo permanente y bien remunerado, que permita a las familias tener mayores ingresos para la satisfacción de sus necesidades. Y no sólo que tengan mayores ingresos, sería interesante ver que en nuestro país ya no se promueven empleos de niveles bajos y todavía se presume que las tasas de desempleo disminuyen considerablemente. Se necesita elevar el nivel de los empleos mexicanos, y para

ello se necesita educación, ampliar los conocimientos y la competitividad productiva y profesional.

5.- Capital básico y comunitario.

Un quinto compromiso de la política social consiste en fortalecer el capital familiar básico y comunitario. En particular, se tienen diversos programas para mejorar las viviendas y sus servicios.

En los últimos cinco años, 8.3 millones más de mexicanos cuentan con viviendas que tienen el servicio de agua potable, 10.5 millones más cuentan con drenaje y alcantarillado y 95 % de los hogares ya cuentan con energía eléctrica.

En este mismo período, se han realizado 2.1 millones de acciones de vivienda. Con todo ello, y de cara al siglo XXI, se mejora la infraestructura comunitaria y se incrementa el capital familiar. También se tiene identificado el actual rezago habitacional, producto de la dinámica demográfica y de las condiciones actuales de las viviendas.

Así se reconoce el reto de construir 1.1 millones de viviendas y de mejorar sustancialmente 3.5 millones más. Se requiere, además, dotar de energía eléctrica a 1 millón de hogares; de agua potable a 2.5 millones; y de servicio de drenaje a 4.5 millones de viviendas en todo el país.

6.- Grupos altamente vulnerables.

Se entiende por grupos vulnerables a “todos aquellos que, ya sea por su edad, raza, sexo, condición económica, características físicas, circunstancia cultural o política, se encuentran en mayor riesgo de que sus derechos sean violentados”²⁹.

“En México existen diversos grupos que por sus condiciones son altamente vulnerables:

²⁹ Véase www.cndh.org.mx/principal/document/derechos/fr_derech.htm

- a. a mujer pobre, jefe de hogar, con niños a su cargo, y responsable del sostenimiento familiar.
- b. Menores y adolescentes en situación de riesgo social.
- c. Los menores que viven en la calle.
- d. Los menores trabajadores.
- e. Las personas de la tercera edad.
- f. Las personas discapacitadas.
- g. La población indígena que se encuentra afectada en forma alarmante por la pobreza.
- h. Las mujeres pobres, embarazadas y en estado de lactancia.
- i. Los jóvenes y las mujeres pobres afectados por el desempleo.
- j. Los excluidos de la seguridad social.
- k. Las mujeres que sufren de discriminación política y social.
- l. Los pueblos indígenas.”³⁰
- m. (agregaría a los migrantes y a los que son víctimas de algún delito)

Por eso se tienen programas específicos para atender a cada uno de estos grupos como por ejemplo a los más de 700 mil trabajadores migrantes y para otorgar apoyos a jornaleros agrícolas, se realizan también proyectos productivos en apoyo a las mujeres. Asimismo, a través del Instituto Nacional Indigenista (INI) y de otras instancias se apoya el desarrollo de los pueblos indígenas, con pleno respeto a su riqueza cultural, lengua y tradiciones. Además, se tienen programas para jóvenes y para personas de la tercera edad; con estos programas, se avanza en el logro de igualdad de oportunidades para la población del país.

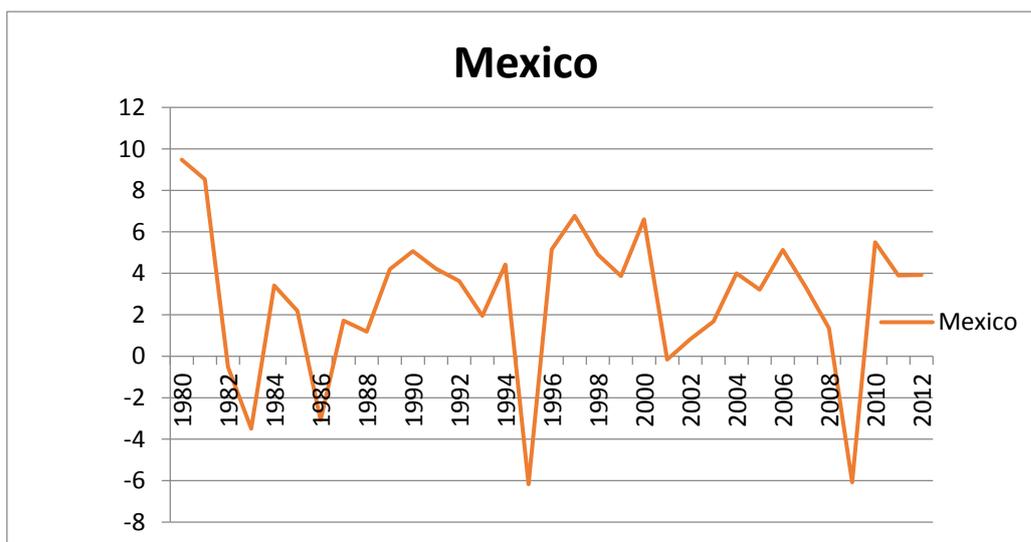
Para atacar la vulnerabilidad de los grupos se requiere implementar acciones afirmativas puesto que sólo estarán vigentes mientras la desigualdad y el riesgo generados por el estado de vulnerabilidad persista, ya que una vez superada, se estará en posibilidad de garantizar la igualdad de derechos y el ejercicio de los mismos. Es importante implementar los programas de apoyo en forma eficaz de

³⁰ González Galván, Jorge Alberto., " La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario", Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, t. III: Derechos humanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 227.

corte transversal y multidisciplinario, equiparando las oportunidades para acabar con las desventajas, puesto que no lograrlo sólo significará la existencia y práctica de la marginación, discriminación y violencia.

2.2 Estrategias pertinentes de política social.

En años recientes, la política social se ha llevado a cabo en un contexto de finanzas públicas sanas, crecimiento económico positivo e inflación decreciente. En este entorno macroeconómico de estabilidad se ha hecho un esfuerzo por incrementar los recursos al gasto social, el cual representa 9.2 % del Producto Interno Bruto y 60 % del presupuesto programable. Dentro de la planeación de la política social se debe hacer una distribución equitativa del gasto social tomando en cuenta el PIB anual del país, el cual ha evolucionado históricamente así:



Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
México	9.48	8.53	-0.52	-3.49	3.41	2.19	-3.08	1.72	1.19	4.2	5.07	4.22	3.63	1.95	-6.42	4.42	6.17	5.15	6.77	4.91	3.87	6.6	-0.16	0.83	1.68	4	3.21	5.13	3.33	1.35	-6.08	5.5	3.9	3.92

La presente tabla muestra una serie histórica del PIB absoluto anual en porcentaje: La magnitud de los retos aún presentes, indica que es importante continúe la tendencia creciente en la asignación presupuestal para los programas sociales, por lo tanto que ése presupuesto llegue efectivamente a las personas que realmente lo necesitan.

También se ha puesto un empeño especial para que el uso de los recursos sea transparente e imparcial y los programas se ejerzan sin discriminación ni

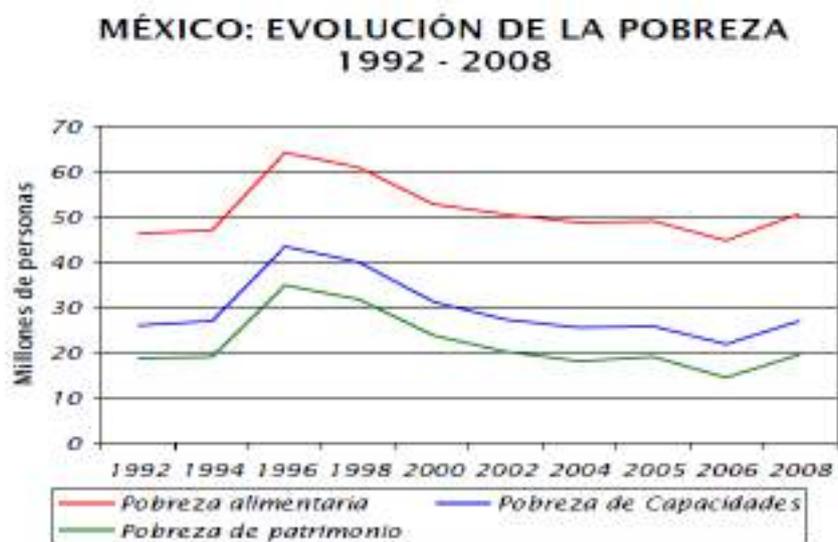
paternalismo; de esta manera, su ejercicio será al margen de criterios culturales, religiosos o políticos, y únicamente la condición de marginación determinará la incorporación a los beneficios. Por eso se han emitido reglas de operación que son públicas y de estricta vigilancia para cada uno de los programas.

Adicionalmente, al reconocer la interdependencia entre aspectos como el medio ambiente, las oportunidades productivas, la educación, la salud y la alimentación, se han instrumentado acciones coordinadas e integrales entre las diferentes dependencias a efecto de romper el círculo que genera y retroalimenta a la pobreza.

Un componente adicional de la política social es su mayor espíritu federalista. Actualmente, los estados y municipios gastan 1.5 pesos por cada peso de la Federación; en 1995, sólo gastaban 78 centavos por cada peso de la Federación. Así, los niveles locales de gobierno participan en forma creciente en la instrumentación de la política social.

A través de la prioridad presupuestal, de la transparencia, de la mayor integralidad de las acciones, del mayor espíritu federalista de la política social, y de programas tanto de acceso universal como focalizado, se avanza en México en el noble propósito de ampliar las oportunidades para todos los mexicanos y de lograr la justicia social.

La evolución de la pobreza en México se ha dado como se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: Conaval, 2009. Evolución de la pobreza en México. http://www.conaval.com.mx/contenido/mex_pobres2007.pdf

En conclusión las estrategias implementadas por el gobierno, “específicamente en el caso de Progresá, su falta de vinculación con algún programa de infraestructura, incentivo a la producción y generación de empleos, ha limitado enormemente sus posibilidades de combate real a la pobreza. En este sentido el Pronasol buscaba una mayor integralidad en sus resultados al vincular la dotación de infraestructura, la creación de empresas comunitarias y el otorgamientos de becas, por ejemplo.”³¹ Pareciera que los mecanismos de apoyo a los pobres, en algunas ocasiones, han operado como un desincentivo para el despliegue de las capacidades productivas.

2.3 El papel de las mujeres en los programas federales y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres, mujeres moviendo a México)

A nivel internacional la Plataforma de Acción de Beijing³², 1995, surgió como marco definitorio para el cambio para evitar la discriminación de la mujer en la

³¹ Valencia Lomelí Enrique, Mónica Gendreau, Ana María Tepichín. Los dilemas de la política social. Universidad Iberoamericana. 2000. México.

³² Organización de las Naciones Unidas. Cuarta Conferencia mundial sobre la mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. 1995.

sociedad, está encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad. Formuló amplios compromisos en 12 esferas de especial preocupación. Incluso ahora, 20 años después, sigue siendo una poderosa fuente de orientación e inspiración, la creación del Inmujeres surge como una respuesta a dicha Plataforma, mediante la cual México se comprometió a crear un mecanismo de adelanto para las mujeres.

Con la finalidad de brindar una atención efectiva de la pobreza se ha establecido como obligación del Estado Mexicano el consolidar una política social de nueva generación, que dé una respuesta más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva y laboral, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para el abatimiento de la pobreza.

Las políticas de combate a la pobreza son un componente de la política social implementada en México, la cual está actualmente a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), quien tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de capacidades básicas de educación, salud y nutrición que permitan una mayor igualdad de oportunidades de ingreso y superación, en especial para la población en condiciones de pobreza (SEDESOL, 2015).

Es en este escenario que se hace necesario la integración de las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de toma de decisiones, por ello el estado mexicano decide crear el Inmujeres, el cual para llevar a cabo su cometido se ha basado en diversas acciones y normatividad internacionales, como lo es el Comité de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW³³, “es considerada como la Carta internacional de los derechos humanos de las mujeres y consta de un preámbulo y 30 artículos, en su artículo 4º. Señala 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma

³³ Asamblea General de las Naciones Unidas. I Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. ONU. 1979.

definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.” (ONU, 1979)

Un avance histórico para el país ha sido la creación de diversos programas para el apoyo para la protección de los derechos de las mujeres así como su desarrollo para ello, se creó el Inmujeres.

El Inmujeres desde su creación se ha preocupado de impulsar la participación de las mujeres en proyectos productivos y a la etiquetación de recursos de desarrollo social para el tema de género, a través de la transversalidad también conocida como Mainstreaming u horizontalidad, es una estrategia adoptada en la Conferencia de Beijing (Organización de las Naciones Unidas , 1995) ³⁴que implica la integración de la equidad de género en todas las políticas y proyectos de desarrollo y no sólo en los específicos para mujeres. Se trata de dar más importancia y amplitud a las cuestiones de género como reacción a la marginalización de los proyectos específicos y actúa como una estrategia complementaria a las acciones positivas.

De acuerdo a su página oficial, durante siglos las mujeres han luchado para que la sociedad reconozca la igualdad de género desde las diferencias biológicas que distinguen a los hombres y mujeres, y por los efectos negativos que se generan en las relaciones, las actitudes, los comportamientos, la cultura de personas e instituciones.

La búsqueda por hacer valer la igualdad jurídica, social y familiar llevó a las mujeres promotoras de los derechos humanos a cabildear, realizar campañas y manifestarse públicamente para colocar la igualdad de género en la agenda de las políticas públicas. Además, han exigido el reconocimiento de los derechos de

³⁴ Organización de las Naciones Unidas. Cuarta Conferencia mundial sobre la mujer. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.1995.

las mujeres como derechos humanos, y que la violencia contra las mujeres y las niñas sea considerada como una violación de los mismos.

Como resultado de estos movimientos, y en respuesta por parte del Estado Mexicano, el principio fundamental de igualdad jurídica entre hombres y mujeres se integró a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1974, mediante la reforma al Artículo 4º.

A partir de 1975 las reformas legislativas en pro de la igualdad jurídica destacan la labor conjunta y de consenso de los partidos políticos promovida por las propias mujeres legisladoras federales y locales, quienes, más allá de las posiciones partidistas, han unido esfuerzos para alcanzar un objetivo común: la equidad de género. En ese tenor, fueron reformados algunos instrumentos normativos como códigos civiles y penales en varios estados de la República Mexicana, lo que busca garantizar los derechos de las mujeres.

De acuerdo al documento de La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995

1. Nosotros, los Gobiernos que participamos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,
2. Reunidos en Beijing en septiembre de 1995, año del cincuentenario de la fundación de las Naciones Unidas,
3. Decididos a promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad,
4. Reconociendo las aspiraciones de las mujeres del mundo entero y tomando nota de la diversidad de las mujeres y de sus funciones y circunstancias, haciendo honor a las mujeres que han allanado el camino, e inspirados por la esperanza que reside en la juventud del mundo,
5. Reconocemos que la situación de la mujer ha avanzado en algunos aspectos importantes en el último decenio, aunque los progresos no han sido homogéneos, persisten las desigualdades entre mujeres y hombres

y sigue habiendo obstáculos importantes, que entrañan graves consecuencias para el bienestar de todos los pueblos,³⁵

Según la historia de la creación del Inmujeres en 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, el cual propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres. En 1985, se instaló una Comisión para coordinar las actividades y los proyectos sectoriales en la materia y preparar la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Todos los esfuerzos anteriores fueron reconocidos por el Comité de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) en la presentación de los informes periódicos 3° y 4°.

“Finalmente, por iniciativa de varios partidos políticos y aprobada por mayoría por todas las fracciones parlamentarias representadas por el Congreso de la Unión, el 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Es mediante esta ley que se crea una instancia para el adelanto de las mujeres mexicanas, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines” (INMUJERES, 2015)

Actualmente, el Instituto Nacional de las Mujeres opera con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (Proigualdad), programa especial que engloba las acciones de la Administración Pública Federal y establece una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres

³⁵ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995.

para potenciar su agencia económica a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, cuenta con un eje transversal perspectiva de género, en el que se establecen distintos objetivos y líneas de acción que contribuyen a la igualdad de género. El Proigualdad ³⁶ (Reglas de Operación del Programa de fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género para el ejercicio fiscal 2015., 2015) es de observancia obligatoria para todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y prevé siete objetivos estratégicos: institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.

También garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación; el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil, así como su acceso a una vida libre de violencia.

Además, fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género, así como potenciar la agencia económica de este sector en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.

Otro de sus objetivos es impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.

Perspectiva de género: una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en

³⁶ Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto del 2013.

el género; que se plantea la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social.

El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres PAIMEF es un Programa del Gobierno Federal operado por el Instituto de Desarrollo Social (Indesol), que se inscribe como una respuesta específica para promover la formulación e implementación de políticas públicas a nivel estatal en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y en su caso hijas, hijos y personas allegadas; con base en un marco conceptual y de actuación sustentando en la promoción de los derechos humanos con perspectiva de género.

Su objetivo es contribuir a una sociedad igualitaria mediante la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, apoyando proyectos anuales y acciones específicas que promueven y operan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), en coordinación con diversas instancias públicas y sociales.

Dado que la violencia de género contra las mujeres trastoca la cohesión social en los diferentes contextos en los que se presenta, busca establecer vínculos entre los tres órdenes de gobierno de cara a la erradicación de la violencia contra las mujeres. Para ello las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) son consideradas las ejecutoras del Programa, las cuales operan y promueven acciones a nivel estatal y municipal que contribuyen a la construcción de una red interinstitucional que eventualmente permitirá el abordaje integral de esta problemática.

Generalmente la dependencia del gobierno que tiene el objetivo central de apoyar a las clases sociales más desprotegidas es Sedesol.

Actualmente el gobierno federal a través del Inmujeres está operando el Programa para la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) el cual consiste en una estrategia de intervención que, a partir de identificar el impacto diferenciado que tienen las políticas públicas en las mujeres y los hombres, promueve e impulsa la instrumentación de diversas acciones en materia de

igualdad de género en los diversos ámbitos de la administración pública, como son: reestructuración de procedimientos y normas, cambios en la cultura organizacional de las instituciones, desarrollo de capacidades, entre otros, con el fin de incidir en la mejora, o en su caso, crear políticas públicas para avanzar en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género. El PFTPG contribuirá con los mecanismos para el adelanto para las mujeres en los tres órdenes de gobierno denominados, para el caso de este Programa, Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) centralizadas y descentralizadas y órganos político administrativos (delegaciones) del Distrito Federal, a que cumplan con su mandato y puedan alcanzar la igualdad sustantiva. Estas reglas de operación incluyen además criterios para priorizar la participación de los municipios y delegaciones objetivo de la estrategia del gobierno federal en el marco del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin hambre).³⁷

La pobreza es un fenómeno social que se reproduce con gran facilidad y se transmite de generación en generación en aquellos casos en los que no existe una intervención específicamente dirigida a estas tres carencias que ya han sido mencionadas. Este ciclo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza pone de manifiesto que la erradicación de la pobreza requiere de la acción conjunta y simultánea de intervenciones intersectoriales. Una, destinada a mejorar el ingreso disponible de los hogares en pobreza y el acceso de sus integrantes a sus derechos para el desarrollo social; otra asociada a la acumulación de mayor capital humano en los integrantes más jóvenes de dichos hogares que incremente la probabilidad de acceder a fuentes de ingreso permanentes; y una tercera que permita consolidar la mayor acumulación de capital humano alcanzada en estos integrantes más jóvenes mediante acciones que faciliten su incorporación a las actividades productivas.

³⁷ Reglas de Operación del Programa de fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación publicación del 24 de diciembre de 2014.

En el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2015, en el Anexo 13 Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, específicamente en el rubro de Desarrollo Social, se integró los siguientes programas:

- Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud
- Definición y conducción de la política del desarrollo social y comunitario, así como la participación social
- Programa Opciones Productivas
- Programa de Coinversión Social
- Prospera (Programa de inclusión social)
- Programas de Apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas, para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres
- Programa de estancias infantiles para madres trabajadoras
- Seguro de vida para jefas de familia³⁸

2.4 El ramo 33 en los programas federales.

Desde la década de los noventa, México ha estado inmerso en un proceso de descentralización de la acción pública, “en apoyo a la redistribución de funciones, de decisión y de operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas”³⁹

Este proceso se profundizó con la creación del Ramo 33 a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997. En el contexto de esta nueva política se transfirieron recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades mayoritariamente de desarrollo social.

A más de diez años de la creación del Ramo 33 se han ejercido alrededor de 3.5 billones de pesos, lo que representa la suma del presupuesto histórico asignado en el periodo 1998-2008 a siete secretarías de Estado y 34 % de los ingresos

³⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Publicado el 3 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

³⁹ Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. FAETA Marco de referencia. Auditoría Superior de la Federación.

tributarios de la Federación; es decir, tres de cada diez pesos que la Federación recaudó en diez años de la base de contribuyentes del país, fueron destinados a este ramo.

El Ramo 33 ha sido objeto de investigaciones de diversas disciplinas, ya que los ocho fondos que actualmente lo componen, surgieron para atender distintos problemas de la población.

No obstante, la ausencia de una normativa precisa, así como la heterogeneidad y las limitaciones de la información disponible acerca del destino de los recursos, han derivado en una escasa documentación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los fondos respecto de su eficacia para atender las necesidades de la población.

Según la SHCP nos dice que “el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas” (SHCP, Aportaciones Federales Ramo 33, 2015)⁴⁰

Los rubros son los siguientes:

- Educación.
- Salud.
- Infraestructura básica.
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública.
- Programas alimenticios y de asistencia social.
- Infraestructura educativa.

Con tales recursos, la federación apoya a los gobiernos locales que deben atender los reclamos que les plantea su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.

⁴⁰ SHCP: Aportaciones Federales Ramo 33, 2015

<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/pdf/1.1.pdf>

El Marco jurídico específico, se encuentra establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51, en los que se establecen las aportaciones federales para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, con base en lo establecido en el artículo 27 de la LCF, exclusivamente a partir de los elementos siguientes:

- El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, con base en lo establecido en el artículo 31 de la LCF, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones; así como, aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;
- Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, reciban los Estados y los Municipios, considerando lo señalado en los artículos 32 y 34 de la LCF, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que

beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.
- Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.
- Los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa se aplicará mediante un convenio entre el Ejecutivo Federal a través de la Sedesol, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

El artículo 36 de la LCF establece que las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Fondo de Aportaciones Múltiples.

El artículo 38 de la LCF señala el cálculo de las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples, reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal, mismas que se destinan exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así

como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales y con base en lo establecido en el artículo 43 de la LCF, exclusivamente a partir de los elementos siguientes:

- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- Por los recursos presupuestarios que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Las aportaciones federales determinadas en el artículo 44 de la LCF que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente para los siguientes conceptos:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.

- Equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de las policías preventivas o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores.
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores; así como, de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

El artículo 46 de la LCF señala la determinación de aportaciones, estableciendo que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

- A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como, la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 % del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.
- Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.
- Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales.

- A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como, para la modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones.
- Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación.
- Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior.
- Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.
- **Dependencias Coordinadoras de los Fondos.**

Conforme a lo establecido en el Lineamiento Tercero de los “Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, publicados en

el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008, las dependencias coordinadoras de los Fondos son las siguientes:

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas FAFEF	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP)

El presupuesto asignado a los fondos del Ramo 33, en conjunto, ha crecido en términos reales en la última década: de 141,827 millones de pesos en 2000 pasó a 566,234 millones en 2013. Históricamente, los fondos con mayores recursos han sido el FAEB, el FASSA, el FAIS y el FAFM y a partir de 2007, el FAFEF, como se aprecia en el cuadro.

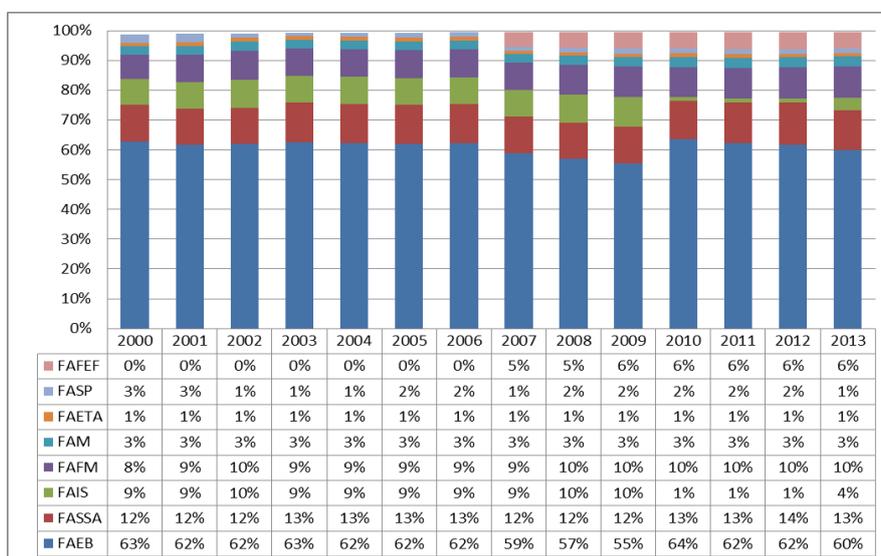
Presupuesto ejercido 2000-2013 de los fondos que componen el Ramo 33 (millones de pesos constantes de 2003).

AÑO	FAEB	FASSA	FAIS	FAFM	FAM	FAETA	FASP	FAFEF	Total
2000	\$96,755.74	\$19,166.27	\$13,422.14	\$12,616.88	\$4,388.03	\$1,722.17	\$4,376.70		\$154,447.93
2001	\$118,566.20	\$22,993.59	\$17,301.08	\$17,732.15	\$5,654.86	\$2,551.50	\$5,251.28		\$192,051.66
2002	\$134,252.42	\$26,235.14	\$20,715.58	\$21,231.76	\$6,766.16	\$2,802.28	\$3,052.58		\$217,057.92
2003	\$156,392.50	\$32,936.30	\$22,332.70	\$22,889.20	\$7,287.70	\$3,156.60	\$2,733.00		\$249,731.00
2004	\$169,082.79	\$35,982.97	\$24,499.44	\$25,109.96	\$7,977.04	\$3,406.35	\$3,647.05		\$271,709.60
2005	\$196,709.25	\$41,442.57	\$29,019.91	\$29,743.15	\$9,448.89	\$3,842.65	\$5,446.86		\$317,658.28
2006	\$221,375.95	\$46,053.09	\$32,251.86	\$33,055.58	\$10,501.21	\$4,293.48	\$5,661.20		\$355,198.37
2007	\$248,554.13	\$52,493.77	\$37,646.60	\$38,584.75	\$12,257.73	\$4,671.67	\$5,903.02	\$21,082.09	\$423,200.76
2008	\$277,462.28	\$58,225.83	\$46,757.89	\$47,923.10	\$15,224.36	\$5,212.42	\$7,325.55	\$26,184.42	\$486,323.85
2009	\$299,725.62	\$66,136.33	\$54,251.02	\$55,602.95	\$17,664.13	\$5,878.82	\$9,409.14	\$30,380.56	\$541,057.57
2010	\$248,803.34	\$50,221.72	\$5,155.16	\$38,905.24	\$13,018.91	\$4,688.60	\$6,483.82	\$21,539.09	\$390,825.88
2011	\$262,741.99	\$56,712.91	\$5,628.49	\$43,673.83	\$14,648.82	\$5,037.23	\$6,686.69	\$24,299.28	\$421,440.25
2012	\$277,270.91	\$62,941.26	\$6,125.19	\$46,530.49	\$15,576.64	\$5,511.32	\$6,918.29	\$25,723.58	\$448,609.68
2013	\$279,373.11	\$62,424.00	\$19,876.99	\$47,995.95	\$15,952.21	\$5,247.16	\$6,771.27	\$26,580.95	\$466,234.64

Por otra parte, la gráfica revela que desde la creación del Ramo 33, el FAEB y el FASSA han representado, en promedio, 74 % de las aportaciones federales (61 y 13 % en promedio, respectivamente). Además, se puede apreciar en 2007 el

surgimiento del FAFEF como nuevo componente del ramo, el cual se colocó en ese mismo año por debajo del FAIS, con 5 % de la distribución total del ramo.

Participación porcentual de cada fondo respecto total del Ramo 33 (presupuesto aprobado 2000-2013).



Conclusión del capítulo II, se menciona el marco normativo de los programas ha sido el correcto sin embargo el gran reto es su aplicación y que tenga un alto grado de efectividad, es decir los programas se deben de focalizar de tal manera que impacten en el foco o centro para el cual fueron creados, sin intermediarios para que no tengan manipulación ni económica, ni política, ni de ningún tipo.

En cuanto al papel de las mujeres en los programas federales han demostrado ser mejores administradoras de los recursos de cualquier índole como de los negocios o de las empresas, de ahí la razón que muchas dependencias del gobierno federal prefieren darles a los proyectos presentados por mujeres emprendedoras recibirán puntos adicionales en su evaluación técnica, financiera y de negocios o preferencia porque en la mayoría de los proyectos o programas los recursos son escasos y generar una mentalidad emprendedora, triunfadora y con efectividad.

En cuanto al ramo 33 como se describe en éste capítulo el presupuesto asignado va en aumento sobre todo para los rubros de Educación, Salud y Alimentación, rubros que son parte de los programas sociales como Prospera en la actualidad.

Capítulo III. Programas productivos y empresariales (Nuevo paradigma).

Introducción.

Existen diferentes tipos de programas, entre los más comunes en el gobierno federal son los que se describen en éste capítulo, sin embargo la focalización dependen de acuerdo al diseño para el que fueron creados, es decir la población objetivo.

Derivado del análisis que se realizó en el Capítulo I, se observa que la política social en México, aunque ha cambiado de nombre los programas; siguen siendo principalmente una política pública de carácter distributivo como diría Lowi "en donde predomina la asignación de nuevos recursos fácilmente divisibles; ello tiende a generar estructuras clientelares o de patronazgo, y acuerdos de suma positiva más bien efímeros en el tiempo"⁴¹ en donde no se resuelven los problemas de fondo.

Podemos definir a los programas asistenciales, como que asisten una necesidad sobre todo social, de pobreza, de educación, de alimentación y que deben de cumplir con los requisitos de las reglas de operación que los mismos programas establecen, por ejemplo oportunidades, 70 y más, así como otros principalmente de la Sedesol.

Podemos definir a los programas productivos, como aquellos que generan producción desde la implementación y desarrollo de los mismos, porque así lo establecen las reglas de operación como es el caso del INAES que tiene programa de Fomento a la Economía Social tiene por objeto atender iniciativas productivas de dicho sector, mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de Organismos del Sector Social de la Economía y la participación en esquemas de financiamiento social. Se alinea de acuerdo a la política pública para alcanzar la meta México Próspero, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los objetivos y estrategia para el acceso al financiamiento y la inclusión financiera en materia de Banca Social; así

⁴¹ Quim Brugué, Ricard Gomá (coordinadores), gobiernos locales y políticas públicas, Ariel ciencia política, España. 1998.

como el fomento a la economía social, señalando en este rubro, líneas de acción, la promoción, visualización, desarrollo y cooperación regional e intersectorial de las empresas de dicho sector de la economía, además el fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas, financieras, gerenciales de las citadas empresas.

Asimismo el Instituto Nacional de Economía Social INAES tiene programas en coordinación con el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, señala que el Programa de Fomento a la Economía Social de la Secretaría de Economía, apoyará en la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

En este caso el Sector Social de la Economía opera como un sistema socioeconómico constituido por organismos de propiedad social, basado en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, en los cuales se privilegian el trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de sus integrantes y de sus comunidades.

Además los programas productivos generan el sentido comunitario y de integración que se genera en las personas a través del trabajo asociativo y solidario, hacen del sector social un mecanismo de inclusión de aquellos segmentos de la población que se encuentran en desventaja y que enfrentan obstáculos para el acceso a oportunidades de inserción laboral, productiva y financiera.

Se empieza a generar una cultura de enseñarles a pescar y no darles el pescado, pero todavía hay muchas cosas que hacer para llegar a la parte empresarial y mover a los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas hacia la productividad independiente del gobierno.

Podemos definir a los programas empresariales, como aquellos que apoyan a las Mipymes legalmente constituidas, con base en la estratificación establecida en la fracción III del artículo 3 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad

de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2009.

Además se trata de empresas independientemente de su grado de facturación ante la SHCP y de la generación de empleos, son aquellas que ya tienen el pescado y que requieren de todas las herramientas desde asesoramiento empresarial, capacitación, hasta el financiamiento de acuerdo los apoyos que dictan las reglas de operación para otorgar los recursos económicos que el Gobierno Federal que apoyara por conducto de la Secretaría de Economía, a través del Instituto Nacional del Emprendedor, a los beneficiarios del Fondo Nacional Emprendedor.

3.1 Reglas de operación.

Se trata de lineamientos generales que deben cumplir los programas de los tres órdenes de gobierno. Por ejemplo, en el caso del Instituto Nacional del Emprendedor, las reglas de operación son establecidas por la Secretaría de Economía para la presentación de proyectos u obtención de apoyos, y en las que se establecerán las características, términos y requisitos de dicha participación mediante convocatorias públicas abiertas sujetas a reglas de operación.

Muchos programas se materializan a través de un proyecto básico, productivo, empresarial o ejecutivo, es decir muchas veces lo tienen que elaborar los despachos o las consultorías dedicadas para tal fin, porque cuentan y llevan con todos los procesos de gestión desde la parte administrativa, normativa, técnica, financiera y de negocios, por ejemplo esperar a que se abra la convocatoria, cumplir con todos los requisitos, elaborar el proyecto, ingresarlo ya sea a través de la delegaciones de las entidades federativas o vía electrónica, posteriormente darle el seguimiento a la parte normativa, que es revisada por los evaluadores de las dependencias federales para ver que los documentos estén apegados a Derecho y pueda pasar a la siguiente etapa de análisis de viabilidad técnica, financiera y de negocios, pero finalmente para que el proyecto pase por todas estas etapas es difícil y complicado, pero aún más difícil es la parte política definida por ya sea por el Delegado de la dependencia federal en el caso de

INAES de la Secretaría de Economía , opciones productivas en el caso de Sedesol, consejo técnico de evaluadores para el caso del INADEM, que es más empresarial.

3.2 Factores y criterios que intervienen para la aprobación de los proyectos productivos y empresariales.

Los criterios pueden ser culturales, religiosos, políticos incluso personales, ya que muchas veces los lineamientos y las reglas de operación de los programas se aplican a interpretación de los funcionarios públicos y es cuando se da la imparcialidad en los lineamientos de las reglas de operación, por ejemplo a dos grupos cada uno con su respectivo proyecto a uno le pueden facilitar el trabajo hasta sacándole copias o asesorando de manera personal de cómo subsanar las observaciones y al otro grupo dejarlo que se las arregle como pueda y darle una orientación muy precaria en la asesoría de subsanar las observaciones, luego entonces, se nota en algunas dependencias o delegaciones federales en los estados, el trato es indistinto en el desempeño del funcionario público de acuerdo a los compromisos que tenga con el proyecto o programa para facilitar o dificultar la viabilidad del proyecto, por lo tanto se generan los vicios del acto administrativo es decir, son aquellos defectos o fallas con que éste se materializa en el mundo jurídico y del sector público que afectan su existencia, su validez o su eficacia.

3.3 Problemática de los proyectos productivos y empresariales.

Es necesario hacernos está pregunta ¿Realmente en México se diseñan los programas productivos y empresariales federales para la gente más pobre? La respuesta es no, porque la mayoría de los programas productivos principalmente Sedesol, Secretaría de Economía, Sedatu, Sagarpa entre otras solicitan aportaciones de los grupos sociales o beneficiarios con diferentes porcentajes de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación (desde un 10 % a un 50 % aproximadamente) es decir, si van a solicitar un apoyo de \$ 100 mil pesos tienen que garantizar por lo menos \$ 10 mil y existen muchos sectores sociales que no tienen para aportar dicha cantidad ya sea en efectivo, en especie, con algún bien mueble o inmueble y entonces ya no son acreedores a los recursos

federales. La mayoría de estos programas son generalmente para la clase social media-alta, media y media-baja, pero no para la pobreza extrema.

El instrumental burocrático-administrativo, tiene que flexibilizarse muchas veces a presión social, es decir las delegaciones federales en los Estados y en el Distrito Federal, normalmente no piden las mismas cantidades de documentos en los proyectos, por ejemplo, algunos funcionarios pueden pedir dos copias para un trámite, otros cuatro, en general no hay homologación en todas las dependencias del gobierno federal, aunque es un proceso que se va afinando día con día en favor de los solicitantes de los programas.

Los funcionarios emplean el discurso político cuando hacen entrega de los recursos conducen a la gente beneficiaria y que son afines a los intereses político-partidista, muchas veces con el apoyo de los medios de comunicación masiva que son parte de la estructura gubernamental o bien que se han generado compromisos con el aparato gubernamental.

Otro de los problemas que se han generado en la imparcialidad en la asignación de recursos de los programas ha sido el incremento de los grupos delictivos, se han motivado a seguir con su causa debido a la imparcialidad de los funcionarios a la hora de la aplicación de los recursos públicos a través de los programas sociales federales, al ver que los políticos y los funcionarios son corruptos en su mayoría y lo hacen como integrantes de la administración pública federal, estatal o municipal, los grupos de la delincuencia organizada se ven motivados y obligados a quitar recursos ya sea directamente a los beneficiarios de los programas sociales federales ya sean programas asistenciales, productivos o empresariales de tal manera que muchas veces los grupos delictivos amenazan a los propios delegados federales a que les apoyen con sus proyectos y les asignen recursos, en virtud de la parcialidad y preferencia de sus compromisos políticos e institucionales sobre todo en los municipios, semiurbanos, rurales y marginados.

Es decir existen amenazas desde la presión de la delincuencia organizada a los beneficiarios y por otro lado a los representantes federales, estatales o municipales de los programas y proyectos desde un punto de vista partidista y

político, es decir por la parcialidad en la asignación de los proyectos de acuerdo al compromiso que los funcionarios han adquirido y que tienen la responsabilidad de los programas.

Otro factor y problema importante son las manifestaciones, el uso de la violencia y la toma de instalaciones federales de las organizaciones sociales (Central Campesina Cardenista, Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, Central Campesina Cardenista A.C. etcetera) como forma de contrapeso a la imparcialidad y a la politización partidista de los programas sociales federales para procurar y obligar a la autoridad a aplicar la justicia en los programas. Pero muchas veces estas organizaciones absorben el recurso que bien puede servir a grupos sociales o para particulares realmente acreedores al recurso federal, aquí la autoridad está ante el dilema del choque social, brote social o bien negociar muchas veces los programas, proyectos y recursos con los líderes o manipuladores de estas organizaciones sociales para fines de grupo o cúpula, propiciando que muchas veces a la base social de las organizaciones les toquen solo migajas (organizaciones amañadas).

Por lo anterior, es labor fundamental del gobierno federal y locales ponerle toda la atención debida a las diversas etapas de los programas, desde el diseño del modelo propiamente, las reglas de operación, la valoración del proyecto, la justificación y finalmente la supervisión del recurso para que el proceso sea efectivo y eficaz en favor de la población beneficiaria y sobre todo del país.

Aquí el gobierno tiene dos grandes retos, por un lado atender las necesidades sociales y por el otro fomentar el ejercicio responsable de los derechos y deberes de los ciudadanos que son acreedores a los recursos económicos.

Daños colaterales; rebelión social, incredulidad y deterioro en la imagen nacional y del gobierno e impacto en el turismo e imagen nacional y sobre todo internacional, esto trae como consecuencia, aunado con la violencia, menos inversión extranjera y menos generación de empleos, estas son externalidades o consecuencias de no aplicar de manera correcta los recursos en la política social-productiva a los programas sociales.

3.4 Partidos políticos y los programas federales.

La influencia de los políticos y de los partidos en la asignación de los recursos, motivo por el cual se pierde la esencia de los programas federales y se da el incremento de la corrupción de los programas federales.

Además de que han generado una mentalidad paternalista-asistencialista que el Estado-gobierno mexicano ha permitido con las políticas públicas-sociales al llevar a las capas sociales al proteccionismo en vez de llevarlas a la mentalidad productiva-empresarial, para ocupar esta capa social a su favor sobre todo en periodos electorales y de manera simultáneamente a la estructura gubernamental-institucional para mover a los beneficiarios de los programas para beneficio del partido en turno y a favor del gobierno.

Desafortunadamente el vínculo político que existe entre los programas federales y los partidos políticos se da este fenómeno por una cuestión natural porque al tener una forma de administración centralizada y por lo tanto una estructura gubernamental centralizada que los puestos de más alto nivel desde el Secretario de Estado hasta los Directores Generales son puestos de confianza y estos a su vez ponen a los delegados federales en las entidades federativas luego entonces es cuando se pierde la esencia de los programas de todo tipo, porque obedecen más a intereses de grupo y de partido que seguir las reglas que exige el servicio público.

En tiempos electorales existe el blindaje electoral y la propaganda gubernamental, sin embargo considero que no son avances suficientes.

Otro grupo de poder son los tecnócratas; son seleccionados para puestos claves sobre la base de su prestigio y sobre nivel académico, su búsqueda de la racionalidad los hace pragmáticos, algunas veces con desprecio por la política, llena de obstáculos y negociaciones que impiden llegar a la supuesta verdad. Así, algunos tienen un apego muy débil a la democracia, generalmente son muy técnicos en su actividad y existen actividades muy técnicas en la administración pública sobre temas como hacienda pública, seguridad nacional y pública, CISEN, energía, etcétera; que requieren forzosamente de una persona que maneje el tema y se eviten errores y aumente la efectividad, pero

desafortunadamente en nuestro país, casi todos los puestos de la administración pública en los 3 órdenes de gobierno, se dan a las personas que están en los equipos de los candidatos cuando es campaña electoral, equipos de confianza y lealtad y luego ocupan puestos clave muy técnicos y por ende cometen muchos errores en perjuicio de la ciudadanía, de la democracia mexicana y de la administración pública en los tres órdenes de gobierno.

Otro grupo de poder son los grupos y equipos políticos; las podemos definir como aquellas personas que se dedican a actividades relativas al ordenamiento y actividades de la ciudad o los asuntos del ciudadano y por lo tanto tienen ejercicio del poder en relación a la solución de los intereses sociales, económicos, políticos etc.

Son los políticos los que ocupan los puestos más relevantes de la administración pública en los tres órdenes de gobierno, que vienen con los equipos en las campañas electorales y políticas, algunos tienen formación académica, oficio político y logran sacar sus temas adelante, otros ni oficio político, ni formación académica, sólo es para cubrir compromisos de campaña o quienes financiaron parte de sus campañas, por desgracia ocupan puestos de alta responsabilidad, pero esto no es lo más grave, sino que muchas veces ocupan puestos de alta relevancia y además muy técnicos y entonces viene el fracaso total de las administraciones públicas de estos gobernantes y quien desafortunadamente sale más afectado es la ciudadanía al no ver reflejado la solución a sus necesidades y problemas, todo porque no hubo la capacidad gubernamental para apoyar a la sociedad en sus múltiples funciones, muchas veces afectando directamente a la democracia, al sistema político, a la administración pública y al ciudadano.

La propuesta es hacer un equipo formado por expertos propuestos por las instituciones académicas más prestigiadas del país y también con los equipos que van a ocupar los puestos políticos para analizar perfiles de acuerdo a los espacios de la administración pública federal, estatal y municipal, por supuesto algunos puestos serán ocupados por políticos y otros por tecnócratas, la clave es como el ajedrez poner a cada quien de acuerdo a sus movimientos,

experiencia de vida, laboral, social, política, académica, principios, valores entre otros factores.

Cito un ejemplo el Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, está bien diseñado de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, pero en la práctica no opera eficazmente, se puede evitar que esto le suceda a los programas federales, porque en la letra escrita está bien diseñada, pero en la práctica opera totalmente de manera distinta.

El motivo por el cual se pierde la esencia de los programas federales y se ocasiona el incremento de corrupción de los programas federales es de la siguiente manera:

Una vez hecha el registro de los proyectos de los diferentes programas ante las distintas dependencias federales a través de los órganos desconcentrados de estas, es decir las delegaciones federales en las entidades federativas. Los proyectos quedan en manos de los delegados que son puestos de confianza impuestos por línea política, partidista o por la misma burocracia teniendo algún tipo de interés.

Posteriormente viene la revisión de los proyectos de los programas productivos o empresariales al interior de las delegaciones para revisar la parte normativa, técnica, financiera y de negocios, lo que se conoce como estructura financiera en los proyectos de los programas que se concursan en las convocatorias públicas abiertas y es entonces cuando influye la parte política de manera determinante y no escrita en las reglas de operación, pero la más influyente en la viabilidad de un proyecto social-productivo es en esta parte política cuando viene el soborno político-electoral; si estas alineado a algún grupo o partido político tienes muchas más posibilidades de que sean aprobados los proyectos y si no existe la inducción a apoyar de manera directa o indirecta al grupo de poder o partido político sobre todo en campañas políticas-electorales.

Conclusión del capítulo III, como se ha comentado a grandes rasgos el diseño ha sido adecuado, el problema es su aplicación de los proyectos, lo ideal es formar para que la ciudadanía se hagan emprendedores, es decir las mujeres y los hombres con inquietudes empresariales, en proceso de crear, desarrollar o

consolidar una micro, pequeña o mediana empresa a partir de una idea emprendedora o innovadora; para que después se conviertan en una Mipyme es decir en las micro, pequeñas y medianas empresas legalmente constituidas, con base en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en este sentido gran parte de los emprendedores y de las Mipymes fracasan por falta de financiamiento, capacitación y competitividad, es decir por la insuficiente capacidad para mantener y fortalecer el crecimiento, la rentabilidad y participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados, con base en ventajas asociadas a sus productos o servicios, así como a las condiciones en que los ofrecen, la capacidad tiene que ver con todas mejoras que se obtienen como resultado del apoyo otorgado para acceder a financiamiento y capital, tecnologías, empleos, ventas, exportaciones, innovación, dependiendo de la naturaleza del proyecto.

En cuanto a la problemática de los proyectos productivos y empresariales tenemos el gran dilema de que se empleen los programas federales para fortalecer las estructuras partidistas; así mismo se consolida el posicionamiento de puestos políticos y públicos sobre todo en tiempos electorales, luego entonces se da el camino hacia la corrupción, es donde se pierde la esencia de los programas federales, sin embargo la transparencia, la rendición de cuentas, el papel de los organismos reguladores y los procesos de muchos programas han hecho que se reduzcan estos vicios en los programas y aumente su efectividad para que se apliquen a la población objetivo para la que fueron diseñados.

Capítulo IV. Propuestas de viabilidad y recomendaciones para la solución del problema (nuevo paradigma).

Introducción.

En todas las administraciones públicas del mundo siempre existen grandes retos por afrontar la pobreza, sin embargo también existen alternativas y soluciones a los distintos problemas que se presentan, en el caso de los programas federales en México hacemos recomendaciones para la solución de los distintos problemas, además de ser un gran reto para la política pública en México en beneficio de las clases sociales más desprotegidas y vulnerables, sobre todo de la pobreza extrema.

Uno de los caminos en los modelos de administración es la descentralización de la estructura gubernamental donde se describe el imperio o poder del servidor público en la aplicación y asignación de los recursos económicos de los programas federales y para tener un mejor equilibrio de la distribución de la riqueza y de los recursos, así mismo se hace la propuesta para hacer girar a la política social asistencial y mediante estrategias de política pública trascender a la política productiva-empresarial y entonces dejarla como una herramienta permanente como lo dice el dicho popular no les des el pescado sino enseñarles a pescar, una vez dado este paso vital se genera autonomía y responsabilidad en la ciudadanía, incluso en los funcionarios públicos y luego entonces se concreta lo que estipulan los programas federales en sus reglas de operación.

Es relevante la participación de la Secretaría de la Función Pública en la correcta aplicación de los programas federales, dependencia del gobierno mexicano encargado de coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno de nivel federal para que los programas sociales se apliquen de acuerdo a las reglas de operación.

La SFP está diseñada para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos, expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración

Pública Federal, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Es de suma importancia establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control en este caso para que los recursos de los programas se apliquen de acuerdo a las reglas de operación, sobre todo en las delegaciones federales en las entidades federativas.

Otro factor vital es que la Secretaría de la Función Pública coordine, organice y opere un verdadero y eficaz Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para que los delegados federales en las entidades federativas sea por el concurso en el Sistema de Servicio Profesional de Carrera y que no sean designados como puestos de confianza por los políticos o por los partidos para que se realice la correcta aplicación de los recursos y de los programas.

Que la Secretaría de la Función Pública se coordine con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, para realizar las auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Esta función es relevante al seleccionar a los futuros delegados federales en las entidades federativas y conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida, implementar y formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, este es uno de los caminos además de perfeccionar la correcta aplicación de los

recursos a los programas federales, es una vía para disminuir o eliminar la corrupción.

Para realizar esta meta es relevante la participación de las contralorías federales y estatales (OIC) como instancias de control y vigilancia del gobierno en beneficios de los programas federales y sobre todo al velar por la efectiva aplicación de los recursos de los programas.

La importancia de la Auditoría Superior de la Federación en los programas federales, el deber de esta institución, de acuerdo a su misión, objetivos y los lineamientos implementados para alcanzarlos, es la labor fiscalizadora como tipos de auditoría apegado a normas éticas para lograr mejores resultados de los programas federales en el caso de desvío de los recursos federales.

La ASF tiene como meta dar resultados en las auditorías que lleva a cabo, adquiere diversas formas: la constatación del cumplimiento eficaz, eficiente y económico de los mandatos de los entes auditados, la definición de áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública, la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a cabo, o la existencia de desviaciones o irregularidades, hablando de los programas federales es necesario y vital el desempeño en la correcta asignación y ejecución de los recursos de los programas federales y la sanción en los casos que sea necesario.

El objetivo es que la fiscalización superior aporte una visión integral de la gestión gubernamental al Poder Legislativo como un insumo relevante a los entes fiscalizados para definir acciones de mejora, y a la opinión pública para proporcionarle elementos objetivos para el análisis y el debate, de esta manera mejorar la aplicación de los recursos en los programas federales.

La propuesta anterior no es posible sino antes no se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como norma suprema, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para poder impactar realmente en la efectividad y vida de los programas federales.

4.1 Hacia la nueva gestión pública.

La nueva administración pública debe estar orientada e integrada por instituciones sensibles que den respuesta rápida y positiva a las demandas ciudadanas de cambio de políticas, además de que el ciudadano es sujeto activo de acción pública, verbigracia es una gente crítico que coadyuva a mejorar las políticas públicas y además que funcione con criterios y principios de ética pública.

En conclusión la nueva gobernación es el proceso mediante el cual una sociedad crecientemente participativa y demandante decide sus fines y objetivos sin reducirse al puro y simple actuar de gobierno, basado en la economía, la efectividad y la calidad.

“La evolución de la gestión pública comprendida como el conjunto de técnicas del gobierno para dirigir su administración interna y mediante ella a su sociedad, surgió a finales de los años 70 en el Reino Unido de la Gran Bretaña hasta llegar a un movimiento mundial, en México se manifestó con el PROMAF, programa de modernización de la administración pública en 1995-2000” (Leon Corona, 2007)

42

La gestión pública ha venido evolucionado conforme al modelo de Max Weber, con características que radican en la especialización de funciones, la jerarquía, la delimitación de competencias, la exigencias y simplificación de procedimientos administrativos estrictos y eficientes, una comunicación vertical, por escrito, el principio de seguridad en el empleo, procedimientos de disciplina y control etc. Es decir la estructura gubernamental es el medio necesario para que se vinculen la razón y el conocimiento haciendo posible las relaciones capitalistas, (razón-legitimidad).

En México tenemos problemas con este modelo porque entra en conflicto cuando el inferior sabe más que el superior, es decir tenemos todavía una jerarquía cerrada.

⁴² Leon Corona, B. (2007). La Gestión Pública su Situacion Actual. México.

Etapas de la gestión pública:

1. De la fase operativa a la estratégica: representa metas de corto y largo plazo, contempla también la planeación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de cada uno de sus programas.
2. De la gestión funcional a la de procesos: representa un mecanismo de control que pasa a un sistema de calidad y posteriormente a la organización de las cadenas de valor, lo que al final permite la obtención de resultados.
3. De los productos en gestión de servicios: trata de diseñar y distribuir cada uno de los servicios públicos en función de brindar valor agregado y beneficiar a la población.
4. La gestión endógena y exógena: la primera se basa en el funcionamiento de la organización y la segunda en la naturaleza de la actividad, es decir, en la satisfacción de los ciudadanos y beneficiarios de los programas. Por ejemplo, desde el punto de vista mercantil con perspectiva pública, podemos citar las Afores y cualquier otra instancia administradora de fondos para el retiro.
5. Gestión de activos y de competencias: son aquellos valores intangibles, la importancia creciente de los sistemas, tecnologías de la información y bases de datos públicos.

Existe adaptación más que adopción del management empresarial privado no puede hacerse mecánicamente en la administración pública, hay que tomar en cuenta la pluralidad de enfoques, lenguajes, tecnologías, y marcos conceptuales que van penetrando la organización y a la acción administrativa derivados del lenguaje de los administradores privados.

La gerencia pública debe responder a problemas específicos de la AP, lógico que requiere de investigación, conceptos, técnicas también específicas, así como reglas jurídicas propias.

Pero también el gobierno no puede ser una empresa, pero puede volverse más empresarial, en el sentido de competencia, de responsabilidad, de resultados y

de utilidad, es decir que puede ser más ágil y flexible en sus organizaciones e instituciones, renovarse estructuralmente.

Entre ambas gerencias existen similitudes pero también hay diferencias; lo que es cierto, es que el sector privado le ha quitado funciones al Estado; como el tema de seguridad, donde las empresas de este ramo están penetrando en unidades habitacionales, privadas, empresas, centros comerciales, siendo que es función del Estado brindar esta protección; tal es el caso también de los servicios de limpieza y fotocopiado en instituciones públicas, donde el sector privado cuenta con estas atribuciones y funciones, y donde se presenta un adelgazamiento del gobierno, además de la contratación de servicios profesionales como el outsourcing por ejemplo. Lo que ocasiona que el Estado se está fragmentando y el reto es encontrar nuevos mecanismos de integración institucional.⁴³

En el marco del modelo propuesto, los problemas que hasta ahora ha enfrentado la implementación de la política social desde el gobierno central, se estarían eliminando. Principalmente aquellos relacionados con la duplicidad de acciones y la falta de coordinación intra e intersectorial. En consecuencia, bajo este modelo, las políticas sociales además de llegar a las regiones y grupos prioritarios, se podrían evaluar en forma consistente y en función del impacto en los niveles de vida.

La gran lección de estos programas fue que la política social para ser efectiva debería, además de construir bases productivas sólidas, involucrar de manera importante la participación social y emprender su descentralización hacia el nivel regional y local para fortalecer la participación de estos espacios de gobierno.

La política social había sido tradicionalmente una política centralizada, prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales

⁴³ Nuevo Derecho Administrativo de Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, editorial Porrúa, capítulo I, un nuevo paradigma del derecho administrativo, páginas 1-40.

desconcentrados (Delegaciones federales en los estados) de forma homogénea y con pretensiones universalistas. En la actualidad, sin embargo, existen fuertes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, que tienen que ver no solamente con argumentos ideológicos, sino también políticos, económicos y con la propia lógica de las prestaciones sociales.

El presente trabajo propone generar en el marco de la promoción económica, una IDE (iniciativa de desarrollo económico) significa un salto adelante cualitativo en la perspectiva estratégica. "Implica el diseño de un modelo de crecimiento con fuertes componentes endógenos y liderado por el gobierno local. Éste adquiere roles de primer rango en la medida que puede impulsar mejor que ningún otro actor público o privado los elementos de valorización territorial (suelo, infraestructura) comunitaria (redes de cooperación y humana (formación continuada), fundamentales para garantizar el futuro de unas economías locales sujetas a las dinámicas de la competencia global⁴⁴".

En general la implementación de la política-social desde el gobierno central ha enfrentado los siguientes obstáculos:

1. En primer lugar, una tendencia a nivel macro que consiste en la preminencia de las perspectivas tecnológicas y económicas por sobre lo social.
2. En segundo término, una tendencia a nivel micro que se relaciona con las inercias centralistas, como señala Ricardo Uvalle Berrones, se trata de una "herencia" que se resiste a morir y que detiene el proceso de avance de la descentralización.
3. Por otra parte, encontramos la descoordinación intersectorial que se produce como consecuencia de la dispersión de las políticas y programas institucionales.
4. Duplicidad de acciones producto de la dispersión y la falta de una planeación intersectorial en la materia.

⁴⁴ Quim Brugué, Richard Gomá (coordinadores), Gobiernos locales y políticas públicas, Ariel ciencia política, España. 1998. Pp. 34.

5. La carencia de instrumentos de evaluación que busquen la medición del impacto y no el volumen de acciones desplegadas durante la gestión de los programas.
6. La tecnocratización de los mecanismos de evaluación existentes.
7. Falta de innovación en los mecanismos de formulación e implementación de los programas sociales.
8. Carencia de mecanismos de control que sometan a los programas sociales a un proceso de ajuste constante.
9. Inequidad en la distribución de los servicios sociales.
10. Escasa capacidad gerencial por parte de los implementadores.⁴⁵

La política social de los noventa: hacia la descentralización. Al hablar de esta situación y como producto de un reclamo constante de los gobiernos estatales y municipales, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno federal ha propuesto la descentralización de las políticas de combate a la pobreza, con el fin de que para 1998, éste sólo conserve la función rectora, impulsando además una política de desconcentración y fortalecimiento de los instrumentos de coordinación intergubernamental.

De esta forma los objetivos de la política social se han formulado en los siguientes términos:

Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social.

Descentralización, reforma del Estado y federalismo.

La descentralización político-administrativa ha adquirido pues, un nuevo impulso en el marco de la reforma del Estado, ya que constituye el instrumento más

⁴⁵ Ricardo Uvalle Berrones, "Descentralización y desconcentración: medios para administrar la república federal", C/VITAS, núm. 2, julio-septiembre de 1990, p. 5.

apropiado para la revitalización de nuestro federalismo frente a los "rendimientos decrecientes" de la centralización enraizada en nuestra cultura política y para hacer frente a las necesidades del desarrollo social.

En efecto, desde una perspectiva política, la descentralización, dentro de una democracia moderna supone el autogobierno local y efectivo y la redistribución del poder del Estado; la cuestión fundamental es plantear un esquema claro de distribución de competencias entre las diferentes instancias gubernamentales y crear los canales institucionales para fortalecer la participación ciudadana en las decisiones y acciones del gobierno.

La descentralización significa la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a otras personas jurídicas públicas, éstas últimas pueden ser territoriales (gobiernos locales) o institucionales (organismos descentralizados). Es importante no confundir la descentralización con la desconcentración, pues este segundo término se refiere a la transferencia de funciones entre organismos de una misma persona jurídica, su efecto es aumentar los poderes territoriales del Estado, pero no afecta el poder del propio Estado ni implica una mayor participación de los ciudadanos.

Esto no significa que haya contraposición entre los dos conceptos; por el contrario tienen un carácter complementario en el sentido de que una descentralización de recursos, políticas y programas sociales hacia los estados y municipios tiene que acompañarse de una política de desconcentración de la administración pública federal para vincularla más con la ciudadanía.

Sólo en este marco la descentralización puede contribuir a la equidad y al impulso de la participación ciudadana en la gestión pública, a la organización y el desarrollo de la sociedad civil y en suma al fortalecimiento del aparato estatal.

En suma la descentralización para ser efectiva supone una serie de condiciones que a continuación se enumeran:

1. "Entenderla como una oportunidad para redistribuir el poder en sus matices económicos, político, social y cultural", esta condición supone fundamentalmente que el gobierno federal asuma el compromiso de revitalizar las regiones y las localidades, cediendo a los gobiernos locales atribuciones y funciones políticas, económicas y administrativas.
2. "Transferir a las entidades federativas atribuciones, recursos y organismos que ellas puedan administrar", no se trata de saturar a los gobiernos locales con atribuciones que no puedan ejercer, sino atender a sus capacidades institucionales, económicas y financieras para determinar qué tipo de funciones pueden ejercer eficazmente.
3. "Que las entidades federativas transfieran a los municipios facultades para fortalecer su autonomía y capacidad de administración", es evidente que la centralización se reproduce en las diversas esferas políticas del país, por ello al interior de las entidades federativas, se precisa también de un proceso de descentralización de funciones que permitan fortalecer la capacidad institucional de los municipios.
4. "Que las administraciones estatales y municipales sean reformadas y modernizadas", asumir y desarrollar eficazmente las funciones descentralizadas, exige un proceso de reforma y modernización de las administraciones locales a fin de simplificar y desburocratizar sus procesos internos.
5. "Que el municipio sea considerado como centro de poder donde la sociedad, organiza intereses comunes, que no sea mera instancia encargada de atender y propiciar servicios", el reconocimiento del municipio como poder político, supone el fortalecimiento de sus funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Este proceso se enriquecería con mayores capacidades para diseñar programas, aplicar recursos y darse el marco normativo adecuado a su contexto político-administrativo.⁴⁶

La descentralización de la política social como detonante del desarrollo regional, requiere de una serie de lineamientos que orienten la participación de estados y

⁴⁶ Dennis Aguiluz Ferrari, "Democratización del estado y descentralización", en Revista Centroamericana de Administración Pública, núm. 18, enero-junio de 1990, p. 8.

municipios, en forma coordinada, en la formulación e implementación de los programas específicos a nivel regional y local, en un marco de prioridades y competencias claramente delimitados.

Dentro del municipio, base de la organización político-administrativa y territorial del Estado, la descentralización encuentra importantes potencialidades para dar un nuevo rostro a la gestión de las políticas sociales por su estrecha relación con la ciudadanía en todos sus niveles.

En el marco de un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales sus fuentes de financiamiento tendrían que consolidarse a partir de la asignación de mayores recursos para los municipios, tanto por vía de las participaciones federales, como a través de una mayor potestad tributaria para los gobiernos locales. Pero en general al ahorrarse la federación los recursos empleados en programas centrales, sectoriales y descentralizar esos recursos a los gobiernos municipales se estaría reforzando su capacidad financiera y ello permitiría mayor eficiencia en la implementación de las políticas públicas.

En este capítulo se describe la viabilidad y recomendaciones para la solución del problema, desde la descentralización de la estructura gubernamental, así como girar la política asistencial a la política productiva-empresarial, se menciona como diseñar el sistema digital o electrónico para mejorar los procesos de validación de los proyectos productivos-empresariales. También se recomiendan modelos de política social y mejorar de manera continua la calidad de los programas federales con el apoyo de las instancias gubernamentales de auditoría, control y vigilancia para la correcta aplicación y ejecución de los recursos tanto humanos, materiales y sobre todo los económicos.

Se describe la propuesta de reformar en el congreso federal la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para que se diseñen los distintos programas, impulsada por la etapa jurídico-normativa, cuidando su fundamentación y motivación para la correcta implementación de las políticas públicas sociales para lograr su mejora continua de las programas sociales

asistenciales, productivos y empresariales en beneficio de la población objetivo para la que fueron diseñados.

4.2 Descentralización de la estructura gubernamental y propuesta de modelos de política social.

Modelo para la descentralización de la política social a nivel regional y local, en virtud de que la descentralización de las políticas sociales debe ser un proceso que permita una coordinación flexible entre los tres órdenes de gobierno, se propone descentralizar las cuatro áreas básicas de la política social (salud, educación, alimentación y vivienda) a través de Sistemas Estatales de Desarrollo Social que a su vez se subdividan en Sistemas Micro regionales o Sistemas Municipales, de acuerdo con el número de municipios en cada entidad, para cada área específica.

En este modelo de descentralización, el gobierno federal podría jugar un papel normativo-rector, por medio de una Ley General de Desarrollo Social. El gobierno estatal jugaría un papel de instancia idónea para la planeación, conformando un sistema estatal de desarrollo social dividido en un cierto número de jurisdicciones que pueden coincidir con el número de municipios en la entidad, cuando estos sean menores a 40 o bien establecer sistemas microrregionales en aquellos estados con más de 40 municipios, agrupando a estos dándoles cierta uniformidad.

Modelo de Gestión de la Política Social:

- I. Federación, ámbito normativo-rector
- II. Entidades federativas o gobiernos estatales, órganos de planeación
- III. Gobiernos municipales, ámbito de implementación.

Los tres órdenes de gobierno deben de realizar convenios de desarrollo social.

Con base en este modelo de descentralización cada entidad federativa conformaría un Sistema Estatal de Desarrollo Social, el cual, como ámbito de planeación, estaría integrado por el gobernador del estado, su gabinete de

desarrollo social, y los presidentes municipales, en su calidad de Presidentes de los Sistemas Municipales o Microrregionales por área específica.

Como habíamos señalado, los sistemas estatales estarían divididos en jurisdicciones que coincidieran con el número de municipios, cuando sean menos de 40. En caso contrario sería conveniente regionalizar la entidad, estableciendo Sistemas Microrregionales, es decir establecer conjuntos de municipios con problemáticas comunes, los cuales serían presididos por alguno de los presidentes municipales de la zona, elegido entre el resto.

En el nuevo Derecho administrativo y en el siglo XXI es necesario adecuar la norma y su interpretación a las exigencias de obtener una mayor legitimación de las acciones del Estado a través de los resultados y el respeto al principio de legalidad de los derechos humanos. En este sentido los temas de democracia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad patrimonial del Estado e interés legítimo, autonomía, principios generales del Derecho se integran al nuevo derecho público y administrativo en el orden jurídico mexicano. Además tiene el reto de entender a dónde va el Estado en una sociedad globalizada.

A partir de los años 80 el Estado mexicano se ha enfrentado a una crisis derivada de la intervención de la economía, el excesivo endeudamiento externo, la escases de los recursos públicos, la pesada democracia, la apertura comercial, el aumento demográfico, la demanda de los servicios públicos como consecuencia, además nuestro país padece de problemas vinculados a los cambios sexenales.

Ante esta problemática de las necesidades de la población, viene el tema del adelgazamiento del Estado, como una salida a la modernización del mismo, acompañado de una mayor eficiencia administrativa, evaluación de desempeño de los servidores públicos, el SPC, es decir se busca una administración pública orientada a resultados en el sentido de Weber.

Por lo tanto las reformas administrativas iniciadas en Europa se aplicaron a nuestro país con una visión modernizadora, la cual consistió en transformar la

política administrativa institucional de Estado definida por una misión, con objetivos claros, apoyada en la profunda reingeniería de los procesos en las instituciones gubernamentales bajo el esquema de calidad en el servicio al cliente (interno y externo) y de mejora continua, orientada a garantizar la eficiencia en la gestión a través de la transformación estructural de la administración pública centralizada y paraestatal.

Como lo dice Andrés Roemer⁴⁷ “es necesario generar una nueva estructura legal e institucional que permita superar las insuficiencias de los modelos administrativos vigentes y tener más efectividad en los recursos es decir hacer más con menos, es decir lograr con la planeación basada en resultados, es decir es necesario mover y cambiar los modelos burocráticos”.

Lo han demostrado las grandes naciones industriales que sólo necesitan energía y alimentos para salir adelante, se apoyan en los bancos mundiales y en las redes de comunicaciones y ponen especial atención en los servicios de gestión administrativa para sus gobernados. El objetivo íntimo del derecho administrativo es hacer una gestión pública de gobierno más efectiva y menos costosa, es decir hacer la nueva gestión pública, management o gerencia pública, que son el marco de transformación de la administración pública.

La gestión pública, vive la tensión dinámica derivada de los intereses creados por las administraciones públicas vs las demandas de los ciudadanos, lo que ha llevado a los proyectos modernizadores del mundo a procesos de adelgazamiento del estado o privatización. El reflejo de estas decisiones gubernamentales se manifiesta en las crisis de 1976, 1928, 1987, 1994.

Ante cualquier acto administrativo público debe prevalecer el principio de legalidad columna vertebral del derecho administrativo, todos estos conceptos vienen y surgen del Reino Unido (management público). Cuando queremos hacer el cambio es como quien decide añejar vinos en odres o recipientes viejos.

⁴⁷ Moctezuma Esteban y Andrés Roemer. Por un gobierno con resultados. (México: Fondo de Cultura Económica, 1999).

Es decir la Administración Pública, debe lograr el bienestar mínimo que debe poseer el ser humano para su desarrollo integral. En el avance hacia la vida y la libertad y bienestar de las personas que integran una sociedad determinada está condicionada por la lucha política, que los marxistas limitan a la lucha de clases, pero en realidad es una confrontación permanente de ideas e intereses que van tejiendo una realidad política-social en la que no hay vencedores y vencidos, pero si grupos más o menos beneficiados.

El grupo dominante en el poder continuó con prácticas autoritarias y clientelares ocasionaron nuevas y severas crisis: en 1988 fue de tipo electoral, y en 1994 la económica con el recordado “error de diciembre”, lo que mostraba que el gobierno había dejado de gobernar a la sociedad y se asomaron síntomas de ingobernabilidad.

Se necesita un gobierno menos vertical y más horizontal, se requiere una nueva manera de gobernar, con mayor responsabilidad, caracterizada por ser más horizontal, descentralizada, incluyente, transparente y que incorpore la participación de los ciudadanos, que implemente estrategias de gobernabilidad asociativa entre gobierno y sociedad y entonces surge la corresponsabilidad.

La nueva gobernación, el gobierno ha pasado a desempeñar un papel menos protagónico, menos de mando y control y más de coordinador y catalizador por lo que es necesario se reorganice para dar respuesta a los nuevos retos de la estructura social y demandas ciudadanas, es decir pasar a la reorganización de la administración pública como nueva gobernación, como nueva gestión pública o nueva gerencia pública.

Esta nueva reorganización llevó a disminuir el ámbito de la intervención estatal a través de la reducción del tamaño del aparato gubernamental, redimensionamiento, del recorte del gasto, la descentralización, la privatización de activos y la prestación de servicios públicos, la liberación de mercados y del establecimiento de formas de reorganización administrativas más planas, menos jerarquizadas y más orientadas a la eficacia.

Actualmente no es suficiente que la administración pública se legitime por mecanismos democráticos, ni por un supuesto poder sobre los ciudadanos otorgado por el ordenamiento jurídico normativo, sino que requiere justificar sus acciones concretas dentro de una adecuada utilización de los medios puestos con ese propósito, se espera que AP, resuelva oportunamente y conforme a los principios de eficacia y eficiencia su labor, haciendo y otorgando de manera racional los recursos y los servicios públicos.

La nueva gobernación exige mejorar la gestión pública, adoptar los avances tecnológicos, combatir las inercias burocráticas simplificando y agilizando los procedimientos administrativos, así como optimizar los recursos disponibles, esto conlleva un cambio profundo en la forma de pensar de los servidores públicos..

4.3 Diseño de la política asistencial a la política productiva-empresarial.

Proponer una política pública para que se modifique desde el Congreso de la Unión la Legislación en el tema, es decir desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para pasar de la política asistencial a la política productiva-empresarial, es decir adelgazar los padrones de los programas sociales como oportunidades ahora Prospera mediante estudios muy precisos y eficientes para ampliar el padrón de los programas productivos-empresariales, porque está comprobado que lo asistencial se vuelve cómodo y pasivo de tal manera que se genera inactividad en la gente beneficiada y se incentivan los ciclos viciosos de los programas, ya que muchas familias viven de estos programas y luego entonces ya no son productivas, además de que se hace el voto cautivo electoral, es decir se le da el pescado, lo ideal es enseñarles a pescar, previo a implementar esta política social se deben de realizar estudios y encuestas muy precisas donde se les otorgue subsidios o créditos a la gente de tal manera que se hagan responsables de los recursos y que se hagan productivos para darle el giro a la política social a la política productiva-empresarial y cambiar la mentalidad de la gente para que incluso sean

aportadores de impuestos, aumenten el fisco para la mejora de los servicios públicos, porque la propuesta es pasar por etapas de lo asistencial al emprendimiento productivo desde la micro empresa familiar a la comunidad o localidad y de esta al municipio y de este a la entidad federativa, posteriormente al mercado nacional e internacional, de tal manera que llevemos a la empresa familiar o de la comunidad a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

4.4 Programas asistenciales como herramienta temporal y programas productivos-empresariales como herramienta permanente.

Es importante comentar que los programas sociales sólo deben de ser permanentes cuando tengan la característica de la universalidad, es decir como en caso del programa 70 y más, que un requisito indispensable es cuando el adulto mayor cumple los 70 años y en automático se incorpora al programa, en el caso de oportunidades y otros programas sociales federales deben de ser temporales mientras se logra llevarlos mediante programas que sean más productivos y después de la productividad llevarlos a las Mipymes, por ejemplo el Instituto Nacional del Emprendedor de la Secretaría de Economía les otorga financiamiento, los capacita para que subsistan como Mipymes, para esto se requiere la coordinación intersectorialidad o interinstitucional de las dependencias del gobierno federal.

Este es un factor muy importante, ya que es la participación coordinada y articulada de varios actores de la administración pública federal cuyas funciones se constituyen en el conjunto de satisfactores con los cuales se pretende satisfacer las necesidades de un grupo social específico, por ejemplo el INADEM cuenta con la red de apoyo al emprendedor, que consiste en una estrategia de articulación y vinculación de las políticas y programas de apoyo para Emprendedores y Mipymes de las diferentes instancias de gobierno, sector público y del sector privado. Es indispensable capacitar a los emprendedores y a las Mipymes en: Desarrollo Financiero, Desarrollo Comercial, Gestión, Gente, Liderazgo, Eficiencia Operativa.

Es importante resaltar que el 99.8% de las empresas son Mipymes y aportan 78.5% al empleo del país, es decir aportan 52% al PIB.

Se utilizó el total de unidades económicas del sector privado y paraestatal y las unidades económicas que iniciaron operaciones en 2009. La información de la aportación al PIB es con base en el Censo Económico anterior. Fuente: Censos Económicos INEGI, 2009.

4.5 Implementación del sistema electrónico para los programas federales.

Lo ideal para el resto de los programas federales es implementar un sistema electrónico similar al del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, para el resto de las dependencias que cuentan con programas porque además de tener los recursos económicos limitados, muchas veces desgastan a las personas en el caso de programas individuales, a los grupos sociales en el caso de programas productivos y también a las organizaciones en el caso de los programas que apliquen.

Características generales de los programas: Objetivo del programa, cobertura, población objetivo, características de los apoyos y aportaciones, criterios de elegibilidad y requisitos, mecanismos de asignación de los recursos, validación normativa y evaluación técnica, autorización de solicitudes de apoyo, formalización de entrega del apoyo, comprobación de los apoyos otorgados, derechos y obligaciones de los beneficiarios, incumplimiento, auditoría, control y seguimiento.

Es necesario implementar un sistema emprendedor similar al del INADEM de la Secretaría de Economía para los programas productivos y empresariales de las delegaciones federales en las entidades federativas e implementar un gobierno electrónico, para evitar el contacto con los funcionarios de los programas y minimizar o erradicar la corrupción y se apliquen los recursos de manera efectiva.

Como se ha comentado al diseñar un sistema electrónico en las diferentes dependencias del gobierno federal que funcione y se opere con efectividad donde se realicen todos los procedimientos y trámites de forma más segura, rápida, sencilla y eficiente para evitar actos de corrupción para evitar que los solicitantes tengan contacto permanente con los funcionarios responsables de dichos programas, es decir implantar una herramienta valiosa para darle

imparcialidad en el proceso para modernizar la gestión a través de un gobierno electrónico, sin quitarle peso a la atención personalizada y criterio humano que siempre va a ser mejor que cualquier medio electrónico, con la condición de imparcialidad a la hora de aplicar este criterio. Además debería considerarse un solo sistema que contenga todos los programas, de manera que filtre a cada programa de acuerdo a las características de cada proyecto, y se evite la duplicidad y se trabaje doble.

La propuesta es generar un sistema electrónico que sea imparcial, que sea efectivo desde la recepción de la documentación del proyecto ya sea en PDF o en algún formato, posteriormente en todo el proceso interno del proyecto hasta la calificación y evaluación de los proyectos, es decir que se entregue la documentación de manera electrónica para que no exista contacto con el evaluador y funcionario público y que las observaciones y correcciones de los mismos proyectos se hagan de manera electrónica, como lo hace el INADEM mediante el sistema emprendedor, es una página electrónica por ejemplo www.sistemaemprendedor.gob.mx, a través de la cual se realizan las etapas del proceso para el otorgamiento de los apoyos del fondo nacional emprendedor.

En el caso de los proyectos productivos en algunas ocasiones, además de no aprobar los recursos y proyectos de las distintas dependencias de la administración pública federal, desgastan a la gente al asistir en varias ocasiones a las delegaciones federales de las entidades federativas para decirles que su proyecto no fue autorizado, ya que muchas veces hay que entregar la carpeta con el proyecto elaborado, implica una vuelta o visita a la delegación, en la siguiente etapa recibir las observaciones del proyecto, después otra vuelta a entregar dichas observaciones y muchas veces citan a las personas o grupos sociales para la entrega de cualquier documento faltante y luego para que al final le digan que no fue aprobado ya sea por una cuestión normativa o técnica o en su caso por falta de recursos federales, luego entonces va en perjuicio de la economía individual, familiar y de grupo o de organización, además de generar enojo y coraje en la gente, genera decepción del gobierno y de sus funcionarios.

Por ejemplo dependiendo del tipo de proyecto o del programas, es decir, en el caso del Instituto Nacional de le Economía Social: Secretaria de Economía,

opciones productivas de la Secretaría de Desarrollo Social, vivienda de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, programa fondo para el apoyo a proyectos productivos en núcleos agrarios (FAPPA), programa integral de desarrollo rural de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación entre muchos otros.

4.6 La calidad de los programas federales y su mejora continúa.

El Maestro Francisco Moyado Estrada expone como incorporar la calidad en el servicio público y los desafíos que hay que librar para implementar los modelos de gestión de calidad, innovadores y eficientes en el desarrollo de las políticas públicas, como sabemos la gestión de calidad se trajo del sector privado hacia el sector pública desde hace más de 20 años en los diversos servicios que ofrece el gobierno bajo la presión y exigencia que demandan los ciudadanos cada vez con mejores servicios y sobre todo de calidad.

Respecto al tema la globalización, Estado y gobernanza, la globalización ha planteado la necesidad de reorganizar y reestructurar los gobiernos y las administraciones públicas, para permitir un mayor y más ágil flujo de capitales, mercancías y personas entre las diversas regiones del mundo y poder enfrentar los nuevos retos para poder gobernar aunque aquí en el caso de México al no poder innovar nos ajustamos a lo que nos impongan los países extranjeros que van a la vanguardia, luego entonces la innovación es la gran ventaja que desarrollan otros países que les permite estar a la vanguardia en todos los sentidos.

“Como lo menciona Bauman en el artículo en el plano muestra una gradual separación entre poder y política, cuya principal consecuencia, es la transferencia y abandono de muchas funciones que desarrollaba el Estado y que hoy quedan sujetas a las fuerzas del mercado, de la iniciativa privada o de los individuos. El siguiente plano se refiere al resquebrajamiento de los sistemas de bienestar y el fin de la solidaridad social; ello provoca que hoy la sociedad se vea como una red, y no como una estructura sólida, posteriormente viene el plano se ubica el fin de la planificación, es decir, el tránsito hacia una modernidad líquida impide generar estrategias de largo alcance, obligando a accionar con

una lógica inmediatesta sin darle importancia al aprendizaje previo, esto es grave porque sólo nos vamos a dejar guiar por cuestiones externas sin que podamos organizar de manera interna y lograr una auténtica política focalizada en las necesidades de cada una de las regiones de nuestro país” (Ortiz D. , 2015)⁴⁸

Finalmente el gobierno tiene que cumplir funciones rectoras en la vida económica, social, productiva-empresarial sobre todo en países como el nuestro, donde en la última década ha quedado expuesta la incapacidad del mercado para producir no sólo los bienes sino el dinamismo social necesarios para garantizar el bienestar colectivo realizando una de sus tareas fundamentales como órgano supremo de dirección de la sociedad.

Tal como se puede apreciar, la capacidad de los Estados para ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales se ha visto afectada por un conjunto de transformaciones de diversa índole y entonces se empieza a vaciar el Estado.

Todos estos procesos de liberalización política, financiera y administrativa del Estado, que han ocurrido vertiginosamente en estas últimas décadas tuvieron como efecto despojar al gobierno de sus capacidades directivas que son sus responsabilidades directas, limitar los alcances de su intervención y privarlo de los instrumentos que hacían posible su estilo de mando imperativo directo sobre el grueso de los actores económicos y sociales, forzándolos a alinearse a las decisiones gubernamentales"

De manera que el Estado deja de ser un actor omnipotente, dotado de una legitimidad indiscutible, y pasa a depender de otros actores para conferir a las decisiones públicas una legitimidad suficiente dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada país.

⁴⁸ Ortiz Diego,(12 de 10 de 2015). gobernanza y nueva gestión pública. obtenido de

<http://www.colloqui.org/colloqui/2015/11/1/gobernanza-y-nueva-gestin-pblica>

La nueva complejidad que enfrentan los Estados se traduce en dos problemas concretos desde la óptica de la gobernación, el primero se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados, siendo ahí precisamente donde se manifiestan nuevos retos para un proceso de gobierno exitoso, pues asistimos a la emergencia de nuevos y múltiples actores que plantean demandas y asuntos, poniendo a prueba la capacidad directiva y de coordinación gubernamental.

Junto a la nueva gobernanza, la calidad emerge también como un principio y valor público en tanto el contexto demanda una regulación económica de calidad para dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

El siguiente factor es la vinculación entre la nueva gestión pública y la gestión de calidad. Por último, podemos mencionar la gestión de calidad a partir de las normas ISO 9000 y la función del rediseño de procesos.

Respecto a la Nueva Gestión Pública el gobierno requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía cada vez más demandante de servicios con calidad y eficiencia para poder resolver las necesidades cada vez más apremiantes de la sociedad. Al referirnos a los programas federales y de darle un giro de lo asistencial a lo productivo-empresarial, es mejorar la efectividad de los recursos económicos asignados a los programas y darle una nueva visión y por lo tanto mejorar la calidad de las políticas públicas, mejorar los procesos para la evaluación, asignación de recursos y otorgar la autorización de los proyectos de los programas de las dependencias de la administración pública federal y por lo tanto mejorar la calidad de los ciudadanos y mejorar su nivel de vida.

En efecto, la nueva gestión pública significó un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración públicas hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y reclama mayor responsabilidad y flexibilidad

institucional; este cambio, si bien hasta ahora no ha estado exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público, la gestión pública reconoce la necesidad de la eficiencia por medio de una visión estratégica, estructuras adecuadas, personal profesionalizado y técnicas gerenciales tomadas del sector privado en virtud de que gran parte del sector público ya estaban dañadas, viciadas y con resultados poco efectivos.

Las reformas administrativas de la Gran Bretaña, impulsadas inicialmente por la primera ministra Margaret Thatcher y continuadas después por el primer ministro John Major, aquí se presenta el parteaguas para llevar de la política local a la política mundial.

La Nueva Gestión Pública plantea que los métodos de funcionamiento del sector público deben transformarse para pasar del énfasis en la reglamentación a la planeación basada en resultados, esta planeación se debe al sector privado y es fundamental tanto para organizaciones del sector privado como público.

Esta serie de cambios muestran que la nueva gestión pública constituye un modelo de operación que se ha integrado con tecnologías del sector privado, adaptándolas a las nuevas condiciones del sector público, para responder a un nuevo contexto de gobiernos abiertos, más descentralizados, con mayor horizontalidad y con menor control jerárquico, y que requieren mecanismos de gestión más eficaces, instrumentos innovadores de participación social, receptividad, transparencia y mayor rendición de cuentas, estos son de las metodologías que ha tomado el gobierno y que le han funcionado.

En especial aquí se debe de poner especial énfasis en la racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública por medio de la transformación de las políticas de recursos humanos que dan mayor peso a la formación y la experiencia; transferencia de responsabilidades en niveles directivos y rompimiento de la uniformidad de los estatutos de la función pública, aquí se tiene como propuesta aplicar un verdadero servicio profesional de carrera para lograr ingresar al servicio los talentos y personas con méritos de México para lograr los grandes avances que requerimos.

“Flexibilización de las formas de gestión por medio de la creación de agencias autónomas y semiautónomas, contratación externa de servicios públicos y otros mecanismos de gestión que permitan ir configurando una gestión pública dinámica y competitiva basada en la coordinación de redes y niveles organizativos, por ejemplo gran parte de los recursos públicos se invierten en los programas federales, de los cuales existe gran corrupción porque los sistemas de ingreso, evaluación, validación y verificación de programas no está sistematizada, luego entonces lo dejamos todo a merced de los funcionarios públicos o de los delegados federales en las entidades federativas y estos aplican la validación y aplicación de los recursos por cuestiones, partidistas, políticas y hasta personales, entonces la política social en los tres órdenes de gobierno no se realiza a cabalidad para el fin que fueron diseñados, luego entonces se perjudica la calidad de los recursos, de los programas federales”⁴⁹. (Moyado, 2014)

4.7 La importancia de las contralorías federales y estatales (OIC) en la efectividad de los programas federales como instancias de control y vigilancia.

En este caso son fundamentales para la correcta auditoria, control y seguimiento de la efectividad de los programas federales y estatales para que sean ejecutados, asignados, ya que son diseñados teniendo siempre una población objetivo.

Al hablar de la contraloría federal sabemos que la Cámara de Diputados Federal delega estas funciones en un órgano fiscalizador llamado Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda), dotado de autonomía técnica y de gestión, que informa a los Diputados, a las propias instituciones auditadas y a la ciudadanía, sobre lo que se ha hecho con los recursos públicos al término de un año.

⁴⁹ Francisco Moyado Estrada; “Gobernanza y calidad en la gestión pública”, en Gestión de Calidad. Siglo XXI Editores-EAPDF, México, 2010 PP. 45.

En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la autonomía técnica se refiere a que es la propia Institución la que determina qué áreas u organismos van a ser auditados, la muestra a revisar, y el enfoque o tipo de auditoría al que se les someterá. En cuanto a la autonomía de gestión, nos referimos a que, por ley, la ASF decide libremente sobre la administración de su presupuesto, políticas de contratación y la definición o modificación de su organigrama.

Las herramientas jurídicas para el control del gasto a nivel federal y estatal han ido evolucionado con el paso del tiempo su antecedente inicial fue la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (ley abrogada) pero se convirtió en una legislación inoperante para las nuevas exigencias de la sociedad es por ello que se han creado nuevos ordenamientos legales que permiten coadyuvar con la ASF para un mayor control sobre el ejercicio del gasto de parte de los servidores públicos, y que en su conjunto dan seguimiento al uso de recursos públicos federales, son las siguientes:

- Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación
- Ley de responsabilidades administrativas
- Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios

Contralorías estatales: son los llamados Órganos Fiscalizadores.

Antecedentes, el 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que contiene las reformas a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que versan sobre la fiscalización superior federal, las entidades de fiscalización superior locales y la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos públicos.

De manera específica, las reformas a los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obligan a las legislaturas de los Estados a garantizar a las entidades de fiscalización superior una autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En este sentido, las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal deberán aprobar leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a las nuevas disposiciones contenidas en el Decreto publicado el 7 de mayo de 2008, en un plazo máximo de un año. Cada estado de la República cuenta con Organismo Fiscalizador.

La importancia de los órganos fiscalizadores: es evaluar correctamente el ejercicio de los recursos federales, en la Ley la ASF tiene como propósito regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos establecidos en la Constitución.

La revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados; el resultado de la gestión financiera de los poderes de la Unión y los entes públicos federales; si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones legales. Podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal y fincar las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias que correspondan; podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso.

La evaluación de la ASF se debe de traducir en nuevos planes y programas que reorienten el ejercicio del gasto ya que es un ejercicio de detección obligado para conocer que autoridades no hacen su trabajo y que procesos y programas no están funcionando, en detrimento del combate a la pobreza. Las cifras de la ASF deben ser más públicas y digeribles para la sociedad ya que de ellas depende un directo beneficio social.

Los avances en la legislación deben ir aparejados con políticas públicas que sancionen la conducta lesiva de los servidores públicos porque en caso contrario de nada sirve.

En el caso particular de la contraloría federal y estatales deben de aplicar su normatividad con objetividad, imparcialidad y efectividad para estar muy pendiente tanto de los programas asistenciales como Prospera antes oportunidades y sobre todo en los programas donde las delegaciones federales en los Estados y en el Distrito Federal tienen el imperio-autoridad de la aprobación de los recursos de los proyectos que se presentan ya sea directamente en las delegaciones federales de las entidades federativas o bien de manera electrónica y muchas veces de forma electrónica en el registro del proyecto y después presentar la carpeta con el proyecto respectivo todo depende de las reglas de operación que establecen los programas de las dependencias federales.

4.8 Propuesta para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Al sugerir la propuesta de reforma constitucional y de las leyes secundarias de acuerdo al último reporte del Coneval sobre medición de la pobreza en el país, en México hay dos millones más de pobres que hace un par de años. El crecimiento de la población en estas condiciones pasó de 53.3 millones de mexicanos en 2012 a 55.3 millones en 2014, lo que representa 46.2% del total nacional⁵⁰.

Derivado de estas estadísticas se ha comprobado que la actual política social asistencialista aparejada a la implementación de una reforma fiscal que inhibe la creación de nuevas empresas, y que golpea a las ya existentes con nuevos impuestos, ha contribuido al aumento de pobres en nuestro país; considero

⁵⁰ Consultado en <http://CONEVAL.gob.mx>. Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2014.

urgente la creación de medidas que fomenten el impulso de las pequeñas empresas para la creación de empleos y la mejora de la economía nacional, fundamentalmente de manera desconcentrada; es decir involucrando a los estados y municipios del país, generando nuevas condiciones legales y estímulos que se traduzcan en políticas públicas exitosas e innovadoras.

“La propuesta que efectúo pretende que los programas productivos tengan incentivos y que se conviertan en dinamizadores económicos locales, los cuales según Bowen⁵¹ radican en que su trabajo pretende estimular la capacidad del municipio para desarrollarse y generar riqueza:

- ✓ Estimular el crecimiento económico a partir de políticas de ocupación, de fomento de los beneficios empresariales o de distribución de ventajas impositivas.
- ✓ Generar liderazgo y orientación en un entorno cada vez más cambiante y turbulento (certidumbre económica).
- ✓ Minimizar la vulnerabilidad de las economías locales frente a las fuerzas externas del mercado (y en consecuencia a sus beneficiarios).

Según José Javier Gómez⁵² las políticas públicas pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público” (Ricard Gomá, 1998)

Para generar las condiciones de implementación de soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos se requiere de generar un nuevo marco teórico, es decir resolver la definición del problema y su visualización y el marco de implementación ¿cómo se va a resolver el problema?

Para migrar la política social con un enfoque asistencialista a un enfoque de auto productividad se requiere una reforma integral, es decir comenzar por reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algunas

⁵¹ Quim Brugué, Ricard Gomá (coords), Gobiernos locales y políticas públicas, Ariel ciencia política, España. 1998.

⁵² José Javier Gómez. El ciclo de las políticas públicas. Diplomado de Gobernabilidad. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Antigua Guatemala, Agosto 2010.

leyes secundarias que inciden y pueden abonar para combatir ese problema. Es por lo anterior que para realizar la definición de la política pública y su instrumentación; propongo las siguientes modificaciones legales:

A nivel Constitucional lo siguiente.

DECLARA SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE IMPULSO A LA POLÍTICA SOCIAL PRODUCTIVA Artículo Único.- Se adiciona un párrafo al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: Artículo 25. El Estado para coadyuvar a generar las condiciones favorables para la migración de una política social asistencialista a una política social productiva deberá tomar en cuenta las recomendaciones emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Reformas secundarias.

Para poder implementar la política pública de impulso a la productividad en los estados y municipios se propone la primera reforma secundaria consistente en:

Propuesta 1.- Se modifica el artículo 9 de la Ley General de Desarrollo Social. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales para el desarrollo de sus capacidades, en una primera etapa, para que posteriormente conforme a sus capacidades generen las condiciones para que las personas y/o grupos de apoyo puedan convertirse en una pequeña entidad de producción económica autónoma; para lo cual se les brindará oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables, sin necesidad de concursar las convocatorias públicas abiertas, mediante un estudio focalizado detallado para dejar el programa asistencialista (Prospera antes Oportunidades) y apoyar al grupo social con un proyecto productivo-empresarial, para generar la responsabilidad y la cultura emprendedora y empresarial.

Esta reforma plantea visualizar el problema y facultar a la autoridad competente para actuar en la solución a través de la modificación al artículo 9 de la Ley General de Desarrollo Social, adicionándole que se establezca de forma expresa la obligación de migrar de la política social asistencialista a una en donde la autoridad federal, estatal y/o municipal impulse al individuo y/o grupo social a formar una entidad de producción económica autónoma, ya que ello no existe actualmente en nuestra legislación, en consecuencia no es obligatorio la implementación de dicha política pública; lo que traería como consecuencia que la ley que no es expresa no se aplican, como es nuestro caso.

Propuesta 2.- Se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal destine y opere eficazmente al menos el 20% de los recursos que le fueron asignados al desarrollo de proyectos productivos de sus participaciones, se le otorgará un incentivo del 2% adicional del total de su presupuesto, en el siguiente ejercicio presupuestal.

La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, observarán los lineamientos en sus marcos normativos correspondientes a fin de ejecutar con transparencia y eficacia los recursos.

Esta propuesta se hace con el objetivo de implementar estímulos fiscales a los estados y municipios que pertenecen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a efecto de que impulsen más proyectos productivos-empresariales y no asistenciales. ¿Porque son necesarios los estímulos fiscales?, para que la Ley no sea “letra muerta”, o un catálogo de buenas intenciones, sino que se refleje en acciones reales y medibles en favor del desarrollo productivo. Este estímulo fiscal que se propone es un instrumento de la política pública exitosa que pretendemos instaurar.

Propuesta 3.- Que se adicione una fracción X al artículo 10 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana empresa.

X.- La Secretaría de Economía asesorará a los estados y municipios adscritos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en materia de ejecución de proyectos productivos-empresariales que se realicen con recursos derivados de las participaciones federales.

La Secretaría y los gobiernos locales promoverán el desarrollo de proyectos productivos-empresariales en los estados y municipios, en el Distrito Federal y sus delegaciones políticas, la federación a petición de las entidades federativas y las autoridades municipales adscritas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, coadyuvarán y procurarán el otorgamiento de capacitación, asistencia técnica y financiera en la medida de la disponibilidad presupuestal y material a fin de proporcionarles capacitación permanente para identificar sus necesidades prioritarias, fortalezas y vocaciones económicas de sus comunidades para el desarrollo de programas y proyectos productivos.

Esta propuesta tiene como objetivo de implementar que la Secretaría de Economía asesore a los estados y municipios adscritos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en materia de ejecución de proyectos productivos-empresariales que se realicen con recursos derivados de las participaciones federales. Este acompañamiento profesional, cumplirá con las propuestas señaladas por Bowen⁵³:

- 1) Potenciar la demanda externa para los productos locales (*economic based approach*).
- 2) Sustituir las importaciones por productos locales (*import substitution approach*)
- 3) Mejorar la eficiencia marginal de las inversiones locales a través de ventajas en la infraestructura, en el clima de negocios, en la disponibilidad de recursos humanos bien formados o en el acceso a redes información y comunicación potentes (*aggregate production function approach*).

⁵³ Bowen, W. et. Al. Management of Economic Development, en R. Bingham (ed.), Managing Local Government, Nueva York, Sage.1991

Esta reforma es necesaria ya que la inexperiencia sobre el tema, puede llevar al fracaso para la implementación de la política pública asistencialista a la productiva-empresarial sino se implementa adecuadamente, es por ello que consideramos indispensable que la Secretaría de Economía, implemente los mecanismos necesarios para que se capacite al personal en los estados y municipios, en el Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas para que estén a cargo de la migración del enfoque de la política pública, durante todo el proceso: planeación, ejecución y evaluación del proyecto. La ausencia de personal capacitado para replicar las reformas de Ley a nivel federal, estatal y municipal; garantizarían el fracaso de la reforma Constitucional y de sus leyes secundarias, por lo que se convierte en vital esta reforma.

Una propuesta complementaria en los transitorios deberá ser: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con 180 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de la elaboración de los lineamientos generales para la aplicación de recursos destinados a proyectos productivos-empresariales a cargo de los estados y municipios, en el Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas.

Conclusión del capítulo IV, el reto mayor para lograr y girar la política asistencial a la política productiva-empresarial, primeramente se debe de apoyar a las clases sociales de extrema pobreza, si por medio de los programas asistenciales de manera temporal, capacitarlas, darles todas las herramientas para que puedan ser autosuficientes para que posteriormente se les apoye con capacitación, financiamiento y se conviertan en productores y en Mipymes para darle este giro de política social asistencial a la política productiva-empresarial, es decir enseñarles a pescar no darles el pescado, diseñar los programas asistenciales como una herramienta temporal y los programas productivos-empresariales como una herramienta permanente.

En cuanto a diseñar o implementar un sistema electrónico como propuesta en casi todas las dependencias del gobierno federal, es recomendable porque la mayoría de los proyectos no son aprobados para el cual concursan las personas en lo individual, grupos sociales en lo colectivo u organizaciones sociales o

empresariales, asociaciones civiles, de no ser aprobado el proyecto con recurso económico, aparte de la desmoralización, ya sea cualquiera de la modalidad en la que se concurre el aspirante al recurso ya sea de manera individual o colectiva tiene que pagar un consultor o despacho para elaborar su proyecto por la complejidad en la elaboración de acuerdo a como lo establecen las reglas de operación de los distintos programas y muchas veces los que buscan los recursos realizan varias vueltas o visitas a las delegaciones federales de las entidades federativas dependiendo los programas, luego entonces las personas o grupos sociales se gastan dinero en pasajes, vueltas a las delegaciones para entregar e ingresar su proyecto ejecutivo en una carpeta, ver el avance interno para darle seguimiento durante las distintas etapas, desde la administrativa, normativa, la etapa técnica, financiera y de negocios (estructura financiera), además de no ser aprobado muchas veces gastan recurso económico que no tienen en consultores y asesores, esto ocasiona que lejos de ganar, salen perdiendo tiempo, esfuerzo y dinero, entonces es cuando se genera la decepción hacia la estructura gubernamental, se incrementa el desgaste y desprestigio hacia el gobierno, al final la que determina es la etapa política del delegado federal porque está en sus manos y decisión aprobar o no el proyecto.

De esta manera se puede lograr mejorar la calidad de los programas federales y su mejora constante, es importante mencionar que juegan un papel relevante las contralorías federales y estatales (OIC) en la efectividad de los programas federales como instancias de control y vigilancia para vigilar tanto los procesos de los programas, su efectiva aplicación así como el desempeño de los funcionarios públicos.

Por último hago la propuesta para reformar Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, ya que de esta manera al estar normado por la Constitución o norma suprema, se reformarán las mencionadas leyes secundarias, posteriormente será tarea de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno velar por su correcta aplicación.

Conclusiones generales.

El impacto de los programas federales requiere de toda la voluntad política de los tres poderes y órdenes de gobierno para que se vea reflejado en beneficio de la ciudadanía y sobre todo de los que menos tienen, con la propuesta de reformar Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, ya que de esta manera al estar normado por la Constitución se puede lograr su correcta aplicación en beneficio de las capas sociales más vulnerables y desprotegidas.

Como lo establece el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales. En la primera categoría se encuentran: la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal.

Describo la organización administrativa del Estado mexicano con sus diferentes modalidades, tanto centralización como la descentralización de la estructura gubernamental, de la función pública, del poder público y político. Por ejemplo el Ex presidente Vicente Fox Quesada y del ex Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa aplicaron más la descentralización administrativa como forma de gobierno, que le dio mayor libertad a los delegados federales en las entidades federativas para la efectiva operación de los programas federales con más independencia administrativa y operativa, que si se aplican las reglas de operación de los mismos programas es la mejor forma de organización en beneficio de los programas, la razón es por la mayor libertad de acción que tienen los funcionarios que representan al gobierno federal en los Estados y en el Distrito Federal.

En la administración del Presidente Enrique Peña Nieto se aplica más centralización administrativa como forma de gobierno para mantener el poder y de esta manera los delegados federales tiene sólo independencia operativa, casi todo se gobierna desde el centro de la administración federal, son diferentes formas de gobernar y que impacta en la ejecución de los programas y proyectos federales, se ha notado esta forma de organización sobre todo que en los últimos años porque los programas productivos y empresariales han sido muy focalizados para ciertos sectores primarios, secundarios, terciarios, cuaternario o de la información, para ciertos municipios o entidades federativas que anteriormente tenían cobertura nacional y ahora la forma de operar es desde el centro y ha sido distinto de como se venía llevando a cabo en las dos administraciones anteriores, es decir ahora se abren las convocatorias para determinados municipios, para ciertos giros de negocio, para ciertos sectores o para ciertas organizaciones y lo que se ha notado que la información fluye a tiempo sólo a las estructuras políticas y partidistas y se preparan para concursar los recursos mediante las convocatorias públicas abiertas y luego entonces no todos los que aspirar a los recursos están preparados porque carecen de la información y de los tiempos para elaborar los proyectos productivos-empresariales por la complejidad en la elaboración para entregar en carpetas ejecutivas de acuerdo a la reglas de operación y entonces ya no concursan para los recursos económicos y sólo aquellos que se enteraron y que cuentan con la información logran elaborar e ingresar los proyectos para concursar los recursos económicos de los programas de las dependencias federales.

Además de que en las administraciones de los ex presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón las convocatorias se abrían de entre 15 días y un mes aproximadamente y tenían cobertura nacional porque era una forma de administración más descentralizada y ahora con el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto se abren las convocatorias muy focalizadas es decir por municipio, para ciertas organizaciones sociales, para ciertos giros de negocio, para ciertos sectores, para ciertas actividades o grupos sociales y además las convocatorias duran abiertas incluso 48 horas y es prácticamente imposible preparar un proyecto productivo-empresarial sólo aquellos que cuentan con información con anterioridad pueden preparar sus proyectos y estar en

posibilidades de concursar los recursos federales de los programas de las distintas dependencias del gobierno federal.

Se recomienda la descentralización como forma de organización administrativa del gobierno, para el caso de los programas federales, porque los delegados federales en las entidades federativas tienen menos presión desde el centro y mayor independencia desde la periferia para aplicar las reglas de operación de los mismos en beneficios de los proyectos que realmente tengan impacto en la sociedad.

Inicialmente explico cómo nacen los programas asistenciales, en 1989 el presidente Carlos Salinas de Gortari lanzó el Pronasol, en 1997, con Ernesto Zedillo Ponce de León, el plan se transformó en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en 2002 el nombre cambió a Oportunidades con Vicente Fox Quesada como presidente, continuó con Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y en 2014 Enrique Peña Nieto cambia el programa a Prospera.

Las ventajas de Prospera son, el gobierno está abriendo nuevas alternativas para incorporarse a la vida productiva, los niños podrán recibir becas para estudios universitarios o técnicos superiores, quienes buscan trabajo tendrán prioridad en el Servicio Nacional de Empleo, este programa facilitará el acceso de los beneficiarios a la educación financiera, el ahorro, los seguros y el crédito, principalmente de la banca y nacional financiera. Se fortalece al permitir a las familias robustecer sus ingresos propios al tener acceso prioritario a varios programas productivos incluyendo, entre otros, el Fondo Nacional Emprendedor, el Programa Bécate, el PROAGRO Productivo, y el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena entre otros.

Se puede decir que los logros de estos programas han sido reconocidos internacionalmente pero sus limitaciones son cada día más evidentes, como se sabe se invierten gran cantidad de recursos en estos programas, pero el detalle es amplitud y la proporción de mexicanos en pobreza es prácticamente la misma

desde hace tres décadas, lo ideal es darle el giro a la política social de lo asistencial a lo productivo-empresarial.

Posteriormente menciono el marco normativo de los programas ha sido el correcto sin embargo el gran reto es su aplicación y que tenga un alto grado de efectividad, es decir los programas se deben de focalizar de tal manera que impacten en el foco o centro para el cual fueron creados, sin intermediarios para que no tengan manipulación ni económica, ni política, ni de ningún tipo.

En cuanto al papel de las mujeres en los programas federales han demostrado ser mejores administradoras tanto de los recursos de cualquier índole como de los negocios o de las empresas, de ahí la razón que muchas dependencias del gobierno federal tienen prioridad en darles a los proyectos presentados por mujeres emprendedoras recibirán puntos adicionales en su evaluación técnica, financiera y de negocios o preferencia porque en la mayoría de los proyectos o programas los recursos son escasos y generar una mentalidad emprendedora, triunfadora y con efectividad, por eso es relevante comentar el desempeño que ha jugado las mujeres en los programas federales han demostrado ser mejores administradoras en los recursos otorgados, como emprendedoras y como empresarias.

En cuanto al ramo 33 como se describe el presupuesto asignado va en aumento sobre todo para los rubros de Educación, Salud y Alimentación, rubros que son parte fundamental de los programas sociales como Prospera en la actualidad.

Menciono a grandes rasgos el diseño ha sido adecuado, el problema es su aplicación de los proyectos ya sea para emprendedores, es decir las mujeres y los hombres con inquietudes empresariales, en proceso de crear, desarrollar o consolidar una micro, pequeña o mediana empresa a partir de una idea emprendedora o innovadora; para que después se conviertan en una Mipyme es decir en las micro, pequeñas y medianas empresas legalmente constituidas, con base en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en este sentido gran parte de los emprendedores y de las Mipymes fracasan por falta de financiamiento, capacitación y competitividad, es

decir por la insuficiente capacidad para mantener y fortalecer el crecimiento, la rentabilidad y participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados, con base en ventajas asociadas a sus productos o servicios, así como a las condiciones en que los ofrecen, la capacidad tiene que ver con todas mejoras que se obtienen como resultado del apoyo otorgado para acceder a financiamiento y capital, tecnologías, empleos, ventas, exportaciones, innovación, dependiendo de la naturaleza del proyecto.

En cuanto a la problemática de los proyectos productivos y empresariales tenemos el gran dilema de que se empleen los programas federales para fortalecer las estructuras partidistas y políticas; así mismo se consolida el posicionamiento de puestos políticos y públicos sobre todo en tiempos electorales, luego entonces se da el camino hacia la corrupción, es donde se pierde la esencia de los programas federales, sin embargo la transparencia, la rendición de cuentas, el papel de los organismos reguladores como las contralorías federales y estatales, la ASF, la Secretaria de la Función Pública y los procesos de muchos programas han hecho que se reduzcan estos vicios en los programas y aumente realmente su efectividad para que se apliquen a la población objetivo para que fueron diseñados.

Al final propongo la descentralización de la estructura gubernamental para mejorar el desempeño de los servidores públicos a través de la descentralización del poder como forma de organización administrativa se presenta bajo diversas modalidades, pero a los tipos a los que éstas pueden reducirse son fundamentalmente dos: el Régimen de descentralización y el régimen de centralización del poder, de la burocracia y de gobierno. En el caso de los gobiernos del Partido Acción Nacional del Ex presidente Vicente Fox Quesada y del ex Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa aplicaron más descentralización administrativa como forma de gobierno, que le dio mayor libertad a los delegados federales en las entidades federativas para la efectiva operación de los programas federales con más independencia administrativa y operativa, para el caso del Presidente Enrique Peña Nieto aplica más centralización administrativa como forma de gobierno para mantener el poder y de esta manera los delegados federales tiene sólo independencia operativa.

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal. En México, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa, este tipo de organización administrativa se está llevando a cabo actualmente, es decir se concentra más el poder desde el centro para tener el control en la periferia en todos los sentidos.

En referencia de los programas federales el gobierno actual ha centralizado el poder y ha controlado los programas federales para fortalecer sus estructuras de partido, políticas y de gobierno, que si ha habido grandes avances, pero también ha habido emprendedores y Mipymes con grandes proyectos que no han sido apoyados con recursos, en este caso porque son asignados para fortalecer la estructura de partido y de gobierno y esto impacta en el bolsillo de las familias mexicanas, en la detonación de la economía nacional y en la generación de empleos.

En el caso de la descentralización como organización administrativa del Estado, se recomienda para el caso de los programas federales, porque los delegados federales en las entidades federativas tienen menos presión desde el centro y mayor independencia desde la periferia.

Otro de los retos mayores es lograr y girar la política asistencial a la política productiva-empresarial, primeramente se debe de apoyar a las clases sociales de máxima pobreza, si por medio de los programas asistenciales de manera temporal, capacitarlas, organizarlas desde pequeños núcleos productivos, asesorarlas, impulsarlas de acuerdo al giro de negocio al que se dediquen ya primario, secundario, terciario, cuaternario o de la información y acercarles todas las herramientas para que puedan ser autosuficientes y productivas para que posteriormente se les apoye con capacitación, financiamiento y se conviertan en productores y Mipymes para darle este giro de política social asistencial a la

política productiva-empresarial, es decir enseñarles a pescar no darles el pescado, diseñar los programas asistenciales como una herramienta temporal y los programas productivos-empresariales como una herramienta permanente para potenciar el incremento de las Mipymes y por lo tanto el aumento de la economía familiar, porque si no se opera de esa manera la capa social más pobre y desprotegida, con la política asistencial sólo gira sobre su mismo eje y es muy difícil que salga del confort o situación en la que se encuentra, porque no tiene los elementos y las herramientas necesarias, se trata entonces de sacarla de esa capa social y con la implementación de la política productiva-empresarial llevar a la pobreza extrema a acercarse a la clase media y la clase media a la clase media alta y de esta manera lograr ser un país de primer mundo como lo han hecho con sus políticas sociales y productivas la mayoría de los países europeos, claro que estas políticas públicas son de mediano y largo plazo.

Uno de los métodos o caminos propuestos para mejorar la efectividad de los programas federales es diseñar o implementar un sistema electrónico como propuesta en casi todas las dependencias del gobierno federal, es recomendable porque muchas veces no es aprobado el proyecto para el cual concursa las personas en lo individual, grupos sociales en lo colectivo u organizaciones sociales o empresariales, asociaciones civiles etcétera; de no ser aprobado el proyecto con recurso económico, aparte de la desmoralización, ya sea cualquiera de la modalidad en la que se concursa el aspirante al recurso ya sea de manera individual o colectiva tiene que pagar un consultor, asesor o despacho para elaborar su proyecto por la complejidad de acuerdo a como lo establecen las reglas de operación de los distintos programas y muchas veces los que buscan los recursos realizan varias vueltas o visitas a las delegaciones federales de las entidades federativas dependiendo los programas, luego entonces las personas o grupos sociales se gastan dinero en pasajes, vueltas a las delegaciones para entregar e ingresar su proyecto, ver el avance interno para darle seguimiento en las varias etapas, desde la administrativa, normativa, la etapa técnica, financiera y de negocios (estructura financiera), además de no ser aprobado muchas veces gastan recurso económico que no tienen en consultores, asesores o despachos, esto ocasiona que lejos de ganar, salen

perdiendo y se genera la decepción hacia la estructura gubernamental, se incrementa el desgaste y desprestigio hacia el gobierno.

También menciono la importancia de las contralorías federales y estatales, de esta manera se puede lograr mejorar la calidad de los programas federales y su mejora constante, es importante mencionar que juegan un papel relevante de estos órganos reguladores (OIC) en la efectividad de los programas federales como instancias de control y vigilancia para vigilar tanto los procesos de los programas, su efectiva aplicación así como el desempeño de los funcionarios públicos que se encuentran al frente de los programas gubernamentales con el apoyo y respaldo de la Secretaría de la Función Pública y también mayor participación de la ASF en la aplicación de los recursos federales.

Hago la propuesta para reformar Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, ya que de esta manera al estar normados los programas federales por la Constitución como norma suprema, se reformarán las mencionadas leyes secundarias, posteriormente será tarea de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno velar por su correcta aplicación en beneficio de la de las familias mexicanas sobre de aquellos que menos tienen, para subir esta capa social a un plano de mejores condiciones y llevarlos a la clase media, apoyar a la clase media con proyectos productivos y empresariales para que sigan siendo el amortiguador del país en todos los sentidos y porque no apoyar a los empresarios medianos y grandes para que sigan siendo el soporte de la economía del país, de esta manera todas las capas y clases sociales salen beneficiadas al tener una política pública de los programas federales diseñados para que la política social sea asistencial de manera temporal, la política productiva-empresarial de manera permanente.

Por último mencionó como un Estado moderno se concibe del modo como interviene en resolver el problema de las desigualdades, es decir el combate a la pobreza por medio de la política social, aquí podemos tomar un punto de vista donde el político aprovecha las bondades de los programas para mantenerse en

el poder e influye en lo micro social del ciudadano. Con lo descrito anteriormente no se quiere exponer que no hay solución al problema, sino que el reto es mayúsculo y trascendente, requiere de toda la atención del gobierno federal, del Congreso de la Unión y de los Congresos locales, con el apoyo de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, del sector académico, del sector privado, de las organizaciones sociales, de las organizaciones no gubernamentales, de la participación de la ciudadanía, es decir, la disyuntiva es tomar este tema con toda la seriedad que se requiere y sacar adelante este problema social con dos vertientes:

Lo primero que hay que lograr es posicionarse como gobierno y confirmar la confianza de la ciudadanía siendo efectivos en todo los procesos de los programas federales desde el diseño, hasta el resultado final para el que fueron diseñados y la segunda desacreditarse como autoridad, lo que repercute en la gobernanza e incluso en el nacionalismo y patriotismo de todos los mexicanos.

La función del gobierno al implementar o implantar según sea el caso de los programas federales no habla de un deseo de caridad pública, sino de una inmensa responsabilidad y obligación en dirigirlos para quienes los necesitan y fueron diseñados, se trata de la tarea suprema del Estado como impulsor, representante de la sociedad y de la democracia. Hago estos comentarios no con el ánimo de generar incertidumbre, ingobernabilidad o crítica en alguna administración del gobierno federal y locales, sino este es un fenómeno que se viene observando en los últimos 30 años en nuestro país a la hora de observar todo el proceso de los programas desde el diseño hasta su aplicación.

Como punto final podemos decir que en la evolución del diseño de los programas federales es nuestro deber participar en el mejoramiento y en su efectividad para el fin por el que fueron creados y diseñados, es decir combatir la pobreza, generar empleo, hacer de grupos sociales y a los ciudadanos autosuficientes, emprendedores, productivos, empresariales, contribuir en la aportación de los impuestos, cooperar en el desarrollo económico y formal, que colaboren para lograr la armonía social y de esta manera contribuir a la grandeza de México.

Bibliografía.

- Gobierno de la República. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Mexico: Gobierno de La República.
- Titmuss, R. (1981). Política social. Barcelona España: Editorial Ariel.
- Allan, S. (2010). Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible. MÉXICO: OCDE.
- Arroyo Picard, A. (2003). Crítica de dos décadas de política salarial y fundamento para una alternativa viable. Universidad Iberoamericana Puebla: Universidad de Guadalajara, UNICEF/ Indesol/ Sedesol.
- Boltvinik, D. (2004). La pobreza en México y el mundo. El Estado benefactor mexicano: auge y declive. México: Editorial Siglo XXI.
- Boltvinik, J. (2004). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El PROGRESA/Oportunidades. Mexico: siglo XXI.
- Campos, E., González, T., & Cordero, R. (1992). , "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en la seguridad social y el Estado moderno. México: FCE-IMSS-ISSSTE.
- CEFP. (2009). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Conapo. (2008). Series sobre migración: Población residente en Estados Unidos. Mexico: Consejo Nacional de Población.
- Cortés, F. I. (2007). Pobres con oportunidades (vol. XXV ed.). México : Estudios Sociológicos.
- Estrada, F. M. (s.f.). La política social en el contexto de una economía abierta hacia una nueva estrategia de gestión en México 1983-1993. FCPyS-UNAM.
- Horcasitas, R. P. (1992). El desarrollo de la seguridad social en México (Vols. octubre-diciembre). Mexico.
- INMUJERES. (10 de 11 de 2015). Inmujeres. Obtenido de <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ique-es-el-inmujeres/historia>
- Jarque, C. (2000). El reto del desarrollo social. México: UAM.
- Kliksberg, B., & Finkielevich, S. (1993). Pobreza un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Lechuga Montenegro, J. (2013). La crisis estructural de la economía mexicana, 1970-1995. Un largo proceso de transición. Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.
- Leon Corona, B. (2007). La Gestión Pública su Situación Actual. México.
- Levy, S. (2005). Sin herencia de pobreza: el programa Progresas –Oportunidades de México: Banco Interamericano de Desarrollo Editorial Planeta Mexicana.
- Levy, S. (2007). ¿Qué sigue después de Progresas-Oportunidades? MÉXICO: BID.
- LGDS. (2004). Ley General de Desarrollo Social.
- Morales., L. I. (1999).
- Moyado Estrada, F. (1996). La política Social en México: un Enfoque Descentralizador con fines de adaptación. Estudios políticos.
- Moyado, F. (2014). Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. México: Géminis Editores e Impresores S.A de C.V.
- OIT. (2011). Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión. Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo.
- ONU. (1979). I Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. ONU.
- Ordóñez Barba, G. (2006). La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ortega Villa, G. (2006). La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ortiz, D. (12 de 10 de 2015). Gobernanza y nueva gestión pública. Obtenido de <http://www.colloqui.org/colloqui/2015/11/1/gobernanza-y-nueva-gestion-pblica>
- Ortiz, i. (2007). Estrategias Nacionales de Desarrollo. Mexico: ONU daes.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (2007). Mexico: Gobierno de la República.
- PROVENCIO, R. C. (abril-junio de 1988). La política social de 1983 a 1988 y sus principales consecuencias. Investigación Económica(184), 93-95.
- (2015). Reglas de Operación del Programa de fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género para el ejercicio fiscal 2015.

- Republica, G. d. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Mexico: Gobierno de la República.
- Ricard Gomá, Q. (1998). Gobiernos locales y políticas públicas. España: Ariel ciencia política.
- SEDESOL. (2015). SEDESOL. Obtenido de <http://www.sedesol.gob.mx/>
- SHCP. (05 de 05 de 2015). Aportaciones Federales Ramo 33. Obtenido de <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/pdf/1.1.pdf>
- SHCP. (2015). Criterios Generales de Política Económica. MÉXICO.
- Torres, F., & Rojas, A. (2015). Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos. Revista Problemas del Desarrollo.
- Unidas., O. d. (1995). Cuarta Conferencia mundial sobre la mujer. Beijing: ONU.
- Valencia Lomeli, E., Tepichín, A., & Gendreau, M. (2000). Los Dilemas de la Política Social. México: Amaroma Ediciones.
- Valls Hernández, S., & Matute González, C. (2011). Nuevo Derecho Administrativo. México: Porrúa, capítulo IX, lo público y lo privado, pág. 169-177.