

ANÁLISIS DE PERTINENCIA DE LOS PROGRAMAS MEXICANOS DE DESARROLLO SOCIAL EN UN CONTEXTO LOCAL HETEROGÉNEO (2009-2012)

Antonio Inoue Cervantes

Profesor de Asignatura del Centro Universitario Texcoco de la UAEM

León Estebanjuan Alejo

Profesor de Asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza de la UNAM

Resumen

Las recurrentes crisis económicas suscitadas en México han propiciado que los gobiernos destinen parte de sus recursos en la implementación de políticas y programas públicos enfocados a procurar el mejoramiento de las condiciones de vida, mismos que son sumamente cuestionados en su efectividad. En el marco de una ola descentralizadora, se adoptó como estrategia la focalización para tener como prioridad la protección social enfocada a los grupos más vulnerables y marginados. De esta manera, en el establecimiento de los programas públicos se reconoció la importancia que tienen otros agentes diferentes al orden federal en materia de bienestar social, especialmente el ámbito local. El reconocimiento de la iniciativa y participación local es una muestra de la continua construcción de redes de actores y factores de diversos ámbitos (global, federal, estatal y regional), que interaccionan en un contexto de mayor complejidad intergubernamental, sobre todo si se considera la necesaria creación y/o consolidación de nuevos vínculos más equilibrados, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno, así como hacia el interior de los mismos.

Palabras clave: programas públicos, descentralización, niveles de gobierno.

Abstract

The economic crises arising in Mexico have led governments to allocate part of their resources in the implementation of public policies and programs aimed at ensuring the improvement of living conditions; they are highly questionable in its effectiveness. As part of a decentralizing wave, was adopted as a strategy for targeting priority have focused social protection to the most vulnerable and marginalized groups. Thus, in the implementation of public programs the importance of other agents has in order to federal social welfare, especially locally recognized. Therefore, recognition of the initiative and participation local evidence the progressive construction of networks of different actors and factors levels (global, federal, state and regional) moving towards a path of greater intergovernmental complexity, especially if you think about the need to create and/or consolidate new links more balanced, horizontal and plural that give way to equitable coexistence and functional levels and/or levels of government as well as within them.

Keywords: public programs, decentralizing, levels of government.

Introducción

Las recurrentes crisis económicas suscitadas en México han deteriorado el bienestar social, dejando vulnerable a la sociedad. Este hecho ha propiciado que los gobiernos destinen parte de sus recursos en la implementación de políticas y programas públicos enfocados a procurar el mejoramiento de las condiciones de vida, mismos que son sumamente cuestionados en cuanto a su efectividad. Esta situación nos lleva a reflexionar sobre la pertinencia de dichas acciones en nuestro país; así como la complejidad del contexto político-administrativo en el que se ha implementado, en donde destaca el agudo centralismo que ha caracterizado la historia del Estado mexicano, particularmente en la segunda mitad del siglo XX. Aunado a lo anterior, debe reconocerse que no es tarea fácil atender a un número creciente de necesidades por parte de los grupos vulnerables, en situación de pobreza y marginación mediante programas de bienestar social que están encaminados a compensar los efectos negativos provocados por el mercado.

Durante el periodo de las reformas estatales en México se gestaron cambios significativos en el rol del Estado; específicamente durante la década de los ochenta y noventa se llevaron a cabo reformas económicas y sociales que repercutieron en la privatización de empresas públicas, cancelación de programas públicos, reducción del gasto público y descentralización, entre otras cuestiones.

En el marco de la tendencia descentralizadora, los programas sociales adoptaron la focalización como estrategia para priorizar la protección social hacia los grupos más vulnerables y marginados.

De esta manera, en el establecimiento de los programas públicos se reconoció la importancia que tienen otros agentes diferentes al orden federal en materia de bienestar social, especialmente el ámbito local. Dicho en otras palabras, el reconocimiento de la iniciativa y participación local evidencia la progresiva construcción de redes de actores y factores de diversos ámbitos (global, federal, estatal y regional) que interactúan en un contexto de mayor complejidad intergubernamental.

Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, creación de

infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se deben comprender las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal (Cabrero, 2000).

En este sentido, si se desea que los programas sociales tengan pertinencia,¹ es decir, que respondan de manera coherente a la realidad que pretenden atender, entonces se deben crear y/o consolidar nuevos vínculos (entre ámbitos de gobierno) más equilibrados, horizontales y plurales; mismos que requieren de condiciones estructurales como: a) la institucionalización de procesos y conductas; b) mayor transparencia; c) mayor posibilidad de mejores controles sobre los resultados y d) apertura al juicio ciudadano (*accountability*).

Debe reconocerse que la intensidad, direccionalidad e intencionalidad que los actores involucrados (gobiernos, partidos políticos, sector privado y la sociedad) pueden imprimir a sus acciones y vínculos están en función de diversos factores como el contexto político, la capacidad política y administrativa de quienes operan/dirigen las entidades públicas y, por supuesto, del grado de descentralización de la política pública (decisión, recursos, objetivos).

El objetivo del presente artículo consiste en analizar la pertinencia de los programas sociales que actualmente implementa la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y que tienen incidencia a nivel municipal mediante el análisis comparativo de las Reglas de Operación de los años 2009 a 2013, a fin de identificar las posibles fuentes de error en el diseño de los programas.

El supuesto que guía la presente reflexión considera que a pesar de que las Reglas de Operación de los Programas parecen favorecer la participación de diferentes ámbitos de gobierno mediante prácticas de descentralización, aún persiste la tendencia a realizar las acciones con estrategias que favorecen la disociación de esfuerzos y, por ende, a la posibilidad de reducir los impactos de los programas sociales.

Cabe señalar que para simplificar la exposición de los argumentos, el presente documento toma como referencia únicamente a los programas sociales que están bajo la responsabilidad exclusiva de la Sedesol, a saber: Atención a jornaleros agrícolas, Desarrollo de Zonas Prioritarias, Empleo

Temporal, Estancias Infantiles, 3x1 para Migrantes, Opciones Productivas, Pensión para Adultos Mayores, y Seguro de vida para Jefas de Familia.

De esta manera, aquellos programas que forman parte de conjunto de acciones interinstitucionales como son: Desarrollo Humano, Oportunidades, Cruzada contra el Hambre, y Apoyo Alimentario, entre otros, no forman parte del trabajo pues su concepción estructural así como su mecánica operativa y el análisis que surja de las mismas son tan bastas que merecen ser abordadas de manera separada en artículos dedicados exclusivamente para cada uno de ellos.

La realidad heterogénea mexicana

En la última década, las carencias sociales en México han persistido de manera considerable pues de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el número de personas en situación de pobreza subió de 48.8 millones a poco más de 52 millones entre 2008 y 2013, lo que significa que aproximadamente 51% de la población se encuentra en esa situación. La reducción del ingreso, en el contexto de la crisis internacional; la carencia de acceso a la alimentación;² la continua tasa de desempleo; así como la dificultad para acceder a servicios públicos, constituyen elementos fundamentales que explican la persistencia de dos fenómenos relacionados como son la pobreza y la marginación (Sales, 2012).

En México conviven municipios con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) igual al promedio de Estados Unidos y otros con uno similar al de países africanos (como Zambia). De acuerdo con Rodolfo de la Torre, director de la oficina de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, los datos reflejan una desigualdad entre algunos municipios, pues existen localidades como la Delegación Benito Juárez del Distrito Federal, cuyo IDH (0.912) es superior al de los países de la OCDE, y el de Metlatónoc, en Guerrero, con un IDH (0.388) inferior al promedio de las naciones del África subsahariana.

Del mismo modo, México es considerado uno de los países con mayores desiguales regionales, Chiapas, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Puebla y Veracruz son las entidades con mayores tasas

de pobreza; pero al realizar un análisis más desagregado se observa que de los 2 456 municipios que integran el país, 51.1% (1 793 municipios) presentan un grado de marginación de medio a muy alto; mientras que 441 municipios tienen un grado de marginación muy alto (Coneval, 2010); es más el Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2004-2008, señala que la desigualdad nacional del IDH es originada principalmente en las entidades federativas de Veracruz (7.1%), Oaxaca (6.4%) y Estado de México (5.7%).

Estos diferenciales en los niveles de bienestar que se manifiestan de manera más evidente en el ámbito local, reflejan un acceso desigual a servicios públicos y a oportunidades de atención a las necesidades básicas; es decir muestran en qué medida las localidades y las personas que en ellas habitan se encuentran limitadas en sus posibilidades de desarrollo, ya sea su nivel socio-económico o su ubicación geográfica, entre otros factores (Tamayo, 2004).

De esta manera, las grandes desigualdades sociales y regionales, constituyen el contexto en el que se han implementado programas sociales orientados a atender las principales necesidades sociales, obligando a los gobiernos en turno a asimilar la heterogeneidad social y regional para diseñar acciones enfocadas a impulsar el desarrollo.

Ante los escasos resultados de los programas sociales, la formulación de propuestas de desarrollo entró en un proceso de descentralización, cuya característica principal es la mayor participación de los actores locales. La descentralización de las acciones ha sido considerada como una nueva estrategia para impulsar el desarrollo social.

Una muestra de ello, es que [...] en los municipios convergen acciones de programas diseñados por entidades del gobierno federal, estatal y municipal. Las actividades derivadas son regularmente sostenidas con recursos gubernamentales que provienen de algunos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), particularmente del Ramo 33 y del Ramo 20. En la mayoría de los casos los gobiernos locales sólo participan como implementadores de las labores que se aplican en sus espacios (Cogco *et al.*, 2010: 3).

En este contexto, el gobierno federal ha diseñado diferentes políticas públicas y programas de apoyo para el desarrollo social, los cuales han intentado subsanar y atender los efectos provocados por los desequilibrios del mercado, que generalmente se traducen en condiciones de marginación y pobreza.

Los programas de desarrollo social durante el periodo 2009-2013

En la historia de los programas de desarrollo social en México deben reconocerse tres cuestiones. En primer lugar, los esfuerzos de desarrollo social están asociados a la Presidencia de la República, puesto que los recursos públicos fueron centralizados en su recaudación y gasto por el gobierno federal; de hecho hasta la década de 1980, la política social se vinculó con la generación de instituciones como el IMSS, el ISSSTE, y la misma Sedesol, entre otras (Cordera, 2007).

En segundo lugar, debe reconocerse que los programas de desarrollo social presentan un proceso de bienestar segmentado, pues el interés primordial de los programas sociales está orientado a la cobertura, la eficacia y el desempeño de las instituciones responsables de los mismos; si se cuenta con un buen desempeño institucional, entonces se tienen buenos programas (Casas, 1998; Alemán y Ferrer, 1998; Montagut, 2000; Valencia, 2003).

Por último, históricamente los programas de desarrollo social han seguido una lógica legitimadora, pues la forma de acceder a los beneficios de los mismos era mediante la incorporación a sindicatos o mediante prácticas clientelares y populistas (Casas, 1998; Incháustegui y Martínez, 1998; Herrera y Boyer, 2003; Cardozo 2005).

En este sentido, los programas sociales pueden circunscribirse entre aquellas afirmaciones que los visualizan como un conjunto de acciones eficientes para combatir la pobreza hasta aquellas que la consideran acciones paliativas ante los malos resultados de la economía de mercado.

En el caso mexicano, los programas sociales ampliaron su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos de la sociedad; baste recor-

dar que hasta 1982, la estructura corporativa del Estado mexicano no implicaba una representación amplia de intereses, sino la reiteración de los intereses de los mismos grupos de poder (Uribe, 2011). Sin embargo, las recientes transformaciones del sistema político, caracterizadas fundamentalmente por una creciente democratización y una revalorización de los espacios públicos, han puesto en el centro de la atención social la forma en que los gobiernos atienden las necesidades sociales (Arellano, 2000).

Las incipientes transformaciones del sistema político mexicano, caracterizadas por una revalorización de los espacios locales de acción pública, han puesto en la discusión pública la forma en que los gobiernos y sus administraciones públicas cumplen las funciones que les fueron encomendadas. Esto ha implicado que las dependencias federales, los gobiernos estatales y los municipales se encuentren en un proceso de escrutinio sobre la actividad pública, lo que les obliga a replantear de manera permanente diversas mejoras en el diseño y en el funcionamiento de las instituciones públicas (Cardozo, 2008). Es por ello que los gobiernos, sin importar su ideología político-electoral, se encuentran obligados a enfrentar los retos del proceso descentralizador, lo que implica revalorar el principio de escasez de los recursos públicos.

Bajo esta condición de escasez de recursos, las Reglas de Operación (ROP) indican los requisitos y mecanismos de participación, cobertura y características de los programas, el establecimiento de prioridades, las causas de incumplimiento, reducción, retención y suspensión de subsidios, la programación de acciones, los requisitos para la presentación de propuestas de ejecución, y los plazos para cada una de las actividades previas a la entrega de recursos. Con los procesos de descentralización se intenta reducir o eliminar el control que una burocracia central tiene en el manejo de una política o un programa social y promover una participación local más directa. Sin embargo, los efectos de la descentralización no siempre resultan ser los que originalmente se tenían pensados.

En la actualidad los programas de desarrollo social en México están concentrados en la Sedesol, que es la encargada de distribuir los recursos

de los programas de acuerdo a sus respectivas ROP además de la Ley General de Desarrollo Social.

A continuación se realiza un análisis de los principales cambios que han presentado las ROP de los programas Jornaleros Agrícolas, Desarrollo de Zonas Prioritarias, Empleo Temporal, Estancias Infantiles, 3x1 para Migrantes, Opciones Productivas, Pensión para Adultos Mayores y Seguro de vida para Jefas de Familia. Se pone énfasis en la coherencia entre la problemática y las estrategias de descentralización, así como en la población beneficiaria y el objetivo que persiguen a fin de identificar su pertinencia.

Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

Problema: combatir el rezago en materia de permanencia laboral en especial en la población femenina.

Objetivo: contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de los padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad.

Población objetivo: ser madre (o padre solo) de al menos un niño o niña con edad de entre 1 y 3 años 11 meses.

Cuadro 1

Evolución de las ROP del Programa Estancias Infantiles

2009	2010	2011	2012	2013
En un primer momento se orientó a combatir el rezago en materia de permanencia laboral de las madres, padres y demás miembros de la sociedad con responsabilidad de infantes, posteriormente puso restricciones de edades de los infantes.		Durante estos dos años el diseño del programa precisó los filtros para seleccionar a la población beneficiaria, considerando a las familias uniparentales, con ello los padres de familia también pueden ser beneficiarios del programa.		No tiene modificaciones importantes.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Estancias Infantiles 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

La forma de operar el programa consiste en la participación del sector privado, los gobiernos estatales y municipales solamente fungen como supervisores de las estancias; es decir no participan de manera directa más que la supervisión.

Pensión para adultos mayores

Problema: alta vulnerabilidad que padecen las personas adultas mayores de 65 años, especialmente aquellas que se encuentran fuera de los esquemas institucionales de seguridad social y pensiones.

Objetivo: contribuir a la ampliación de los esquemas de seguridad social universal para las personas adultas mayores.

Población objetivo: personas de 65 años de edad en adelante.

A pesar de que el programa plantea estrategias de coordinación y colaboración interinstitucional, el eje de la acción la lleva el gobierno federal, pues los gobiernos estatales y municipales solamente participarán en rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de "Casas de Día" para la atención de adultos mayores.

Cuadro 2

Evolución de las ROP del Programa Pensión para Adultos Mayores

2009	2010	2011	2012	2013
En el año 2009 el programa operaba de manera descentralizada coordinando esfuerzos con gobiernos estatales. Para el año 2010 es absorbido por la red de Protección Social, lo que implicó una centralización de sus acciones.		Cambió su nombre por el de 70 y más. En relación a la población objetivo, el objetivo y la mecánica operativa siguieron funcionando de la misma manera.		Redefinió la edad mínima para ser beneficiaria del programa. Funciona de la misma manera.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Problema: la problemática que pretende atender el programa tiene su origen en la situación de marginación, rezago social y pobreza que presentan 1 080 municipios del país; a ello se agrega la contrastante desigualdad regional que se observa a nivel nacional entre entidades federativas, a nivel estatal entre los diferentes municipios de cada estado, y a nivel municipal entre sus diferentes localidades.

Objetivo: contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que

permitan la integración de las regiones marginadas o rezagadas.

Población objetivo: los habitantes de los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria.

El programa sigue vigente y no ha modificado su forma interna de operar.

Programa de Opciones Productivas

Problema: las desigualdades en la distribución del ingreso en persona del sector rural.

Objetivo: contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible

Cuadro 3

Evolución de las ROP del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

2009	2010	2011	2012	2013
Se fusionó al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones, ya que se consideraba que había duplicidad de funciones. En ese año solamente el Gobierno Federal y las delegaciones estatales de la Sedesol participaban en la operación del programa.	Para el 2010 el programa redefine la mecánica operativa incorporando diversas instancias como los gobiernos municipales, los Centros de Atención Comunitaria y los Comités de Validación central, entre otros. En 2011 y 2012, resalta el impulso de la infraestructura tecnológica para el desarrollo local.			No presenta modificaciones.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

de la población cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional.

Población objetivo: personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar que habitan en Zonas de Atención Prioritaria Rurales, municipios de alta y muy alta marginación con una población de hasta 14 499 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.

El diseño institucional del programa ha creado mecanismos que permiten a los gobiernos locales participar solamente en la determinación del nivel de pobreza y necesidad de las personas.

Programa 3 x 1 para Migrantes

Objetivo: multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los

tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.

Población objetivo: personas que habitan en comunidades de migrantes u otras localidades que los migrantes decidan apoyar y que presentan condiciones de rezago en materia de infraestructura y servicios comunitarios.

Como puede apreciarse el programa ha descentralizado las acciones del gobierno federal mediante mecanismos bien definidos de participación social.

Programa de Jornaleros Agrícolas

Problema: la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran jornaleros agrícolas en nuestro país, así como las condiciones relacionadas a su actividad laboral, la necesidad de migrar en la búsqueda de fuentes de trabajo y salir del rezago social en el que se encuentran.

Objetivo: contribuir en la reducción de la vulnerabilidad de los jornaleros agrícolas. Específi-

Cuadro 4

Evolución de las ROP del Programa de Opciones Productivas

2009	2010	2011	2012	2013
Este programa, año tras año, ha modificado los mecanismos de operación permitiendo una mayor participación de gobiernos locales. La población objetivo y el objetivo son los mismos.				

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Opciones Productivas 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Cuadro 5

Evolución de las ROP del Programa 3 x 1 para Migrantes

2009	2010	2011	2012	2013
El programa no tenía una visión colaborativa más allá del gobierno federal y estatal; sin embargo para 2010 se abre la participación de instituciones, comisiones y sociedades de migrantes.		En estos dos años se crean estructuras como los Comités de Validación y Atención de Migrantes (Covam) y Contralorías Sociales, además de los Comités de Planeación Estatal (Coplade).		No hay modificaciones sustantivas.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

camente, se pretende reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola, tanto en sus localidades de origen y destino, así como en procesos migratorios, mediante acciones que mejoren su acceso a servicios básicos, alimentación, educación, información y promoción del ejercicio de los derechos humanos.

Población objetivo: integrantes de hogares en los que exista al menos un jornalero agrícola, además que estos hogares se encuentren en una unidad de trabajo de la cobertura del Programa.

Las ROP del año 2013 especifican la población beneficiaria al señalar que se beneficiará a la población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros y jornaleras agrícolas.

El programa ha tenido algunos cambios paulatinos de acuerdo a la necesidad de sus demandantes, con los que se especifican las áreas de apoyo (alimentación, educación, apoyo jurídico, promoción y difusión social, entre otros).

En la mecánica operativa, si bien contempla la participación de "Grupos de Coordinación Estatal"³

(que elaboran diagnósticos locales y regionales para determinar las acciones específicas a realizar y que atiendan las necesidades de la población jornalera agrícola y sus familias), por su misma estructura sigue siendo el gobierno federal el eje rector de las acciones.

Programa de Empleo Temporal

Problema: la persistencia de la economía informal y la marginación de numerosas localidades en los municipios provocan que la tasa de desempleo sea una constante y uno de los principales motivos de preocupación dentro de los hogares mexicanos.

Objetivo: proporcionar a hombres y mujeres de 16 años de edad o más apoyos temporales en su ingreso para afrontar los efectos de una baja demanda de mano obra o de una emergencia.

Población objetivo: mujeres y hombres de 16 años de edad en adelante que ven afectado su patrimonio o enfrentan una disminución temporal en su ingreso por baja demanda de mano de obra o por los efectos de situaciones sociales y econó-

Cuadro 6

Evolución de las ROP del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

2009	2010	2011	2012	2013
En estos dos años la denominación del programa era "Atención a Jornaleros Agrícolas". Durante este periodo el responsable operativo solamente era el gobierno federal a través de las delegaciones estatales de la Sedesol.		En estos años la denominación del Programa cambia a "Jornaleros Agrícolas" solamente. En lo que respecta a la mecánica operativa sólo se han colocado más filtros para seleccionar la población beneficiaria; además en sus ROP han establecido acciones para permitir la participación de otro tipo de organizaciones e instituciones privadas.		No hay modificaciones sustantivas.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Cuadro 7

Evolución de las ROP del Programa Empleo Temporal

2009	2010	2011	2012	2013
Este programa no ha modificado los mecanismos de operación, los municipios solamente fungen como organismos difusores de los proyectos en los que se puede participar para acceder al programa. La población objetivo y el objetivo son los mismos.				

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

micas adversas, emergencias o desastres, mediante apoyos económicos

Como se muestra, en su mecánica operativa el programa no se adecua a la realidad que pretende atender, pues el fenómeno del desempleo es una realidad estructural de la economía.

Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia

Problema: la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza que se agrava por ciertos riesgos (desempleo, falta de protección social, falta de acceso a la seguridad social) que pueden empeorar su situación de pobreza. Estos riesgos aumentan en hogares con jefatura femenina, ya que al ser el único sustento familiar y al carecer de seguridad social ven limitadas sus opciones de desarrollo.

Objetivo: contribuir a la ampliación del sistema de seguridad social, mediante la incorporación de jefas de familia en condición de vulnerabilidad a un seguro de vida.

Población objetivo: jefas de familia en situación de vulnerabilidad y en el rango de edad entre los 12 y 68 años.

La mecánica operativa del programa considera que la instancia ejecutora será la Sedesol, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y las delegaciones estatales. Además participa el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), a través de los Procuradores de la Defensa del Menor, y la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México (ENTS-UNAM). Como es evidente no considera estrategias de descentralización.

Del análisis de las ROP de los programas, puede deducirse que uno de los principales problemas para ejercer la totalidad de los recursos aportados por la federación, en los programas federales enunciados es que las ROP no contemplan multianualidades; por esta razón, los recursos deben ejercerse el año fiscal autorizados, con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Como puede verse en los cuadros, la mayoría de los programas de desarrollo social durante el período 2009-2013 (salvo el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y el Programa 3x1 para Migrantes), no han sufrido ajustes sustantivos en su diseño que los hagan más cercanos a la realidad en la que fueron establecidos, simplemente han procurado precisar la definición de la población objetivo o establecer acciones para ampliar la participación sin institucionalizar o formalizar dichas acciones.

Un problema bastante común que enfrentan las administraciones públicas de América Latina en sus diferentes niveles es, como bien lo aclara Cardozo (2005), la ausencia de un método eficaz y sistemático para medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados. De hecho, en México, el interés, tanto administrativo como político, que se privilegió hasta inicios de la década del año 2000, se ha orientado más bien a controlar los insumos (*inputs*), que recibe la administración pública y a garantizar la observación de normas y procedimientos; sin preocuparse por los resultados (*outputs*) o impactos (*outcomes*); por esta razón, conocer los resultados del rendimiento de la prestación de los servicios públicos no era una preocupación fundamental. Del entendimiento de esas condiciones objetivas y de los medios de acción disponibles resultan la coherencia, la rele-

Cuadro 8

Evolución de las ROP del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia

2013
Este programa es de reciente creación. Se circunscribe dentro de la estrategia Cruzada contra el Hambre y no participan los gobiernos locales.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia 2013.

vancia y la eficacia de las estrategias de desarrollo adoptadas (Jusidman, 2009).

De ahí que, en la administración pública mexicana surgiera el interés por mejorar el uso de los recursos disponibles mediante políticas públicas focalizadas, cuyo propósito es asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las familias y a las localidades más necesitadas y de esta manera lograr una mayor influencia que podría derivarse de una política universal que se aplica por igual a toda la población; pero la focalización presenta un gran riesgo: ¿cómo asegurarse que se beneficien quienes más los necesitan?, ¿cómo no destinar recursos a quienes no se encuentran en una situación apremiante?

Conclusiones

En una época marcada por el rápido avance del progreso científico y tecnológico, especialmente visible en los procesos de industrialización y en los cambios concomitantes en nuestras culturas y sociedades, la experiencia nos enseña que el éxito de cualquier intento de desarrollo depende de la bondad del conocimiento de los factores económicos, sociológicos y culturales propios de cada país o región.

Partiendo de este reconocimiento, los programas de desarrollo social que se implementan en un contexto heterogéneo enmarcado por problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la marginación deberían comenzar por ser más abiertos a la participación de la sociedad y a la coordinación entre ámbitos de gobierno, lo que implica concretar las estrategias descentralizadas. El problema de fondo es que el proceso de diseño y ejecución de los programas se aleja de la realidad que pretenden atender.

En este sentido, debe reconocerse que conforme los programas sociales evolucionan y se consolidan, se reequilibra el sistema de peso y contrapesos entre los ámbitos del gobierno; por tanto deben dejar de ser estrategias federales y únicas para ser más locales.

Desde esta perspectiva, el desarrollo social no es una más de las tantas políticas verticales que se van modificando sexenio tras sexenio, sino que los es-

fuerzos para impulsar el desarrollo social se deben realizar de manera conjunta entre los niveles de gobierno, y en especial el municipal pues este nivel asume un papel fundamental en la generación del bienestar al tener la capacidad de redistribuir, gestionar y asignar recursos mediante mecanismos de asociación, delegación y gestión (Inoue, 2012).

Los esfuerzos de focalización pueden, incluso, ampliar las brechas de injusticia y aumentar la inequidad. A ello debe agregarse el hecho de que para un beneficiario de un programa focalizado, ser identificado como tal puede ser considerado un estigma que favorezca la marginación o exclusión social.

Los resultados de la descentralización tienden a ser heterogéneos en virtud del contexto institucional, socioeconómico y político que deben enfrentar y por las diferencias entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales que reciben las estrategias descentralizadoras. La mayoría de los gobiernos receptores del proceso descentralizador no tiene acceso a la toma de decisiones relativas al programa o no están plenamente adaptados a los procedimientos técnico-administrativos que se les envían desde el gobierno federal. Alicia Ziccardi sugiere que esta situación genera que los gobiernos locales no puedan asumir la gestión de una política pública de carácter social de manera autónoma (Zicardi, 2004: 181). Es decir, si los gobiernos locales reciben nuevas atribuciones y recursos en materia de política social y establecen nuevos proyectos a través de la estructura y los sistemas administrativos tradicionales, se pueden generar resultados más adversos en relación con el contexto previo a la descentralización por la ausencia de conocimiento y/o capacitación técnico-administrativa.

La retórica sobre el proceso descentralizador ha obedecido a una incomprensible intención de no cambiar de fondo el estado de las cosas, por lo que han sido enunciados más como un reforzamiento del esquema central/federal que como un verdadero y democrático intento de renovación político-administrativa. Ante políticas sociales polémicas, comienza a notarse un debilitamiento de los canales de comunicación administrativa tradicional, de negociación estados —federación y de

municipios— estados. Es insoslayable evitar que la tradición centralista se mantenga intacta; la creación de procedimientos claros que permitan evitar el trato discrecional-partidista en el proceso de implementación y en el flujo posterior de los beneficios; crear un equipo técnico altamente calificado que identifique y corrija con claridad y oportunidad el momento en que se extravíen los objetivos fundamentales.

Notas

¹ La pertinencia es entendida como la coherencia que debe existir entre el problema (necesidad) social que da origen al programa público y las tres características principales del mismo: objetivo del programa, la población beneficiaria y la mecánica operativa. El presente trabajo reconoce que un programa público está integrado por varios componentes: el objetivo, la población objetivo, la mecánica operativa, los criterios de selección, los requisitos para acceder al programa, los tipos y montos del apoyo, la forma de asignación del apoyo, entre otros; no obstante para el análisis de pertinencia como ha sido considerado, se pone atención solamente a los dos primeros.

² De acuerdo con el estudio "Pobreza en México y en las entidades federativas, 2008-2010" del Coneval, el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación pasó de 21.7% (23.8 millones de personas) a 24.9% (28.0 millones de personas) entre el 2008 y el 2010; de hecho, los estados donde más aumentó la pobreza en el periodo citado fueron Veracruz, Guanajuato, Chihuahua, Oaxaca y Baja California.

³ Los Grupos de Coordinación Estatal se encuentran integrados por representantes de la Sedesol, la STyPS, la Semarnat, el Conafe, el IMSS, la SRA, la Sagarpa, el Pronim, la CEDH, la SALUD, la Procuraduría Agraria, dependencias estatales, municipales y organizaciones sociales y civiles, entre otros organismos gubernamentales.

Fuentes bibliográficas

Alemán Bracho y Garcés Ferrer, Jorge (Coords.) (1998), *Política Social*, España, Mc Graw Hill.

Cabrero Enrique y Jorge Martínez (2000), "Assignment of spending responsibilities and service

delivery", en Giugale Marcelo y Steven Webb (2000), *Achievements and challenges of fiscal decentralization*. Washington USA, *Lessons from Mexico*, World Bank.

Casas, Rosalba, et. al. (1998), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM/FLACSO, Plaza y Valdés.

Cordera Campos, Rolando, y Cabrera Adame, Carlos Javier (2007), *La Política social en México: tendencias y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México.

Herrera Gómez, Manuel y Castón Boyer, Pedro (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel Sociología, Barcelona, España.

Incháustegui, Teresa y Martínez F., Alicia (1998), "Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM/FLACSO, Plaza y Valdés.

Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en Cordera Campos, Rolando y Ziccardi, Alicia, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Montagut, Teresa (2000), *Política social. Una introducción*, España, Ariel, Sociología.

Sales Heredia, Francisco J. (Coord.) (2012), *Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*, Primera edición, junio, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LXI Legislatura.

Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (2004), "Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción", en Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coordinadores), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey / Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, Alicia "Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo", en Rolando Cordera y

Leonardo Lomelí (coords.), *Coloquio federalismo fiscal, federalismo social*, México, Sedesol-UNAM, 2004, p. 181.

Publicaciones periódicas

Arellano Gault, David (2000), "Nueva Gerencia Pública en acción. Procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 17.

Cardozo Brum, Myriam I. (2008), "Gestión y evaluación participativas en políticas sociales", en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, núm. 30.

Cogco Calderón, Adolfo Rogelio; Rodríguez Vargas, Miriam; y Pérez Cruz, Jorge Alberto, (2010), "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su Relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local", en *Iberoforum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, año V, núm. 9, enero-junio, México.

Jusidman, Clara, (2009), "Desigualdad y política social en México", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril, ISSN: 0251-3552.

Uribe Gómez, Mónica (2011), "Enfoques contemporáneos de política social en México", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII núm. 52, septiembre/diciembre, Universidad de Guanajuato.

Valencia Lomelí, Enrique (2003), "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación", en *Estudios Sociológicos XXI*, núm. 63, México, El Colegio de México.

Otras fuentes

Cardozo Brum, Myriam I. (2005), Políticas de lucha contra la pobreza en México: principales resultados, limitaciones y expectativas, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 octubre.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010), *Pobreza en México y en las entidades federativas, 2008 - 2010*; Coneval, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010), Índice de Rezago Social, México, Coneval.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Opciones Productivas, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Jornaleros Agrícolas 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Estancias Infantiles 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), *Informe del Desarrollo Humano*, PNUD.