



CÁMARA

DE LA EFICIENCIA A LA OPACIDAD  
Índice de Desempeño de los  
Programas Públicos Federales

DESIGUALDAD Y POLÍTICA  
SOCIAL EN MÉXICO  
Clara Jusidman

LOS EXCLUIDOS DEL DESARROLLO  
Indigencia en el Distrito Federal



PROGRAMAS  
SOCIALES

Principales aspectos





La reforma educativa, impulsada por la LXII Legislatura, fortalece la autonomía de las escuelas.

CAMARA DE DIPUTADOS

@PRENSACAMARA  
@MX\_DIPUTADOS



# CÁMARA

## DEBATE

PROGRAMAS SOCIALES  
RECuento DE SUS PRINCIPALES ASPECTOS 03

## PALABRA LEGISLATIVA

SIMPLICIDAD, FÁCIL ACCESO Y  
ENTENDIMIENTO PARA LOS BENEFICIARIOS  
DE PROGRAMAS SOCIALES:  
JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ 09

QUE LOS PROGRAMAS SOCIALES NO SE  
UTILICEN COMO BOTÍN POLÍTICO  
RUTH ZAVALETA 13

EL PRINCIPAL ENEMIGO DE UNA  
POLÍTICA SOCIAL ES QUE NO ESTÉ  
INSTITUCIONALIZADA:  
EDUARDO BOHÓRQUEZ, DIRECTOR GENERAL  
DE TRANSPARENCIA MEXICANA 15

NO HAY ARTICULACIÓN ENTRE LO  
FEDERAL, LO ESTATAL Y LO LOCAL:  
ILIANA YASCHINE 22

## SOCIEDAD Y LEGISLACIÓN

DE LA EFICIENCIA A LA OPACIDAD  
ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS  
PÚBLICOS FEDERALES 29

POBREZA, POLÍTICA Y NORMATIVIDAD  
SOBRE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE  
PROGRAMAS SOCIALES 32

# NÚMERO 33

AÑO 03 / 2014

SEGUIMIENTO A PROCESOS ELECTORALES  
LABOR DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE  
PROGRAMAS SOCIALES 35

POR EL FUTURO DE MÉXICO  
CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 37

## PARADIGMAS

LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE PROGRAMAS  
GUBERNAMENTALES FEDERALES  
ALGUNOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS  
PARA SU APLICACIÓN 40  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE  
OPINIÓN PÚBLICA

DESIGUALDAD Y POLÍTICA  
SOCIAL EN MÉXICO 46  
CLARA JUSIDMAN

## ITINERARIO POLÍTICO

HECHO CON SOLIDARIDAD  
BASES DEL PROGRAMA SALINISTA 59

## PERFILES

LOS EXCLUIDOS DEL DESARROLLO  
INDIGENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL 64

## ARQUETIPOS

SALÓN LIBERTADORES  
ÓLEOS CON ESPÍRITU BOLIVARIANO 70

## NUEVA GENERACIÓN

FORTALECER EL IFAI PARA EMPODERAR AL  
CIUDADANO FRENTE AL SERVIDOR PÚBLICO:  
DIPUTADO RUBÉN ACOSTA MONTOYA 75

## AUTORES Y LECTURAS

HAY QUE PRESERVAR EL ARTE  
Y LA LITERATURA:  
GUSTAVO MARCOVICH 78

**MESA DIRECTIVA**

Dip. Ricardo Anaya Cortés  
**Presidente**

Dip. Francisco Arroyo Vieyra  
Dip. Maricela Velázquez Sánchez  
Dip. José González Morfín  
Dip. Aleida Alavez Ruiz  
**Vicepresidentes**

Dip. Angelina Carreño Mijares  
Dip. Xavier Azuara Zúñiga  
Dip. Ángel Cedillo Hernández  
Dip. Javier Orozco Gómez  
Dip. Merilyn Gómez Pozos  
Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal  
Dip. Fernando Bibriesca Sahagún  
**Secretarios**

**CONSEJO EDITORIAL**

**Coordinador de Comunicación Social**  
Oscar Manuel Argüelles Dorantes

**Director General de Editorial e Imagen Legislativa**  
José Raúl Márquez Córdova

**Coordinador editorial**  
Alejandro Guilbert Pastrana

**Editora**  
Katya Albiter

**Corrección de estilo**  
David Mandujano Canto

**Redacción**  
Deyanira Juárez Canseco  
Iván Volovsek López  
Liliana García Cardona  
Shaula Loaiza Campos

**Iconografía**  
Ángel R. Palacios Montes

**Asistencia**  
Laura Solórzano Chávez

**Diseño de interiores, de portada y diagramación**  
La Botica, Sanación Gráfica y Remedios Creativos

**Fotografía**  
Guillermo Dante Bucio Contreras

**Distribución y relaciones públicas**  
Enrique Ramírez Sánchez

**Servicios gráficos**  
Agencia CUARTOSCURO

Agradecemos la colaboración de la Comisión Especial de Programas Sociales de la Cámara de Diputados en este número.

**CENTROS DE ESTUDIOS**

CP. Marco Antonio Cortés Mendoza  
**Coordinador de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados**

Mtro. Raúl Mejía González  
**Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)**

Lic. Sami David David  
**Director General del Centro de Estudios del Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP)**

Dr. Rafael Aréstegui Ruiz  
**Director General del Centro de Estudios Sociales y de la Opinión Pública (CESOP)**

Lic. Jorge Cárdenas Elizondo  
**Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)**

Lic. María Isabel Velasco Ramos  
**Directora General del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)**

*Cámara*, año 3, número 33, es una publicación que edita y distribuye la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio A, basamento, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, Código Postal 15960, México, Distrito Federal, teléfono (55) 50 36 00 00, extensión 52177.  
Derechos de reserva al uso exclusivo del título núm. 04-2013-101514581800-102, que otorgó el Instituto Nacional de Derechos del Autor el 15 de octubre de 2013. ISSN 2007-5944.  
Se autoriza la reproducción total o parcial de cualquier texto, si se cita el título, el autor y la fuente.  
Impreso en los talleres de Beyond Imagination, S.A. de C.V., Cuauhtémoc 77, Colonia Valle del Sur, Delegación Iztapalapa, Código Postal 09819, teléfono 54 45 76 56.  
Se imprimieron 8,000 ejemplares.  
El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la posición institucional de la Cámara de Diputados.  
revistacamara@congreso.gob.mx

# EDITORIAL

A la luz del funcionamiento de los programas sociales en México, podemos señalar aspectos urgentes por resolver para el Estado en todos sus niveles. En primera instancia, la transparencia. La instrumentación de la nueva Ley de Transparencia debería marcar una diferencia tangible en lo que se refiere al ejercicio del gasto público. Los programas sociales deben arrojar números claros en cuanto al presupuesto asignado, sus reglas de operación y requisitos, padrón de usuarios y resultados.

Un obstáculo para el éxito de los programas sociales, que va de la mano con la opacidad del ejercicio presupuestario, es el propio sistema electoral. El protagonismo de los funcionarios y partidos políticos ocasiona que no se proyecte la durabilidad de los programas, ya que se manejan con fines de comunicación social y son un vehículo para legitimar gobiernos. Es por ello que en el Legislativo, a través de la Comisión de Programas Sociales, se ha dado seguimiento puntual a la aplicación de los programas para evitar que se tergiversen con fines electorales.

Las cifras de pobreza aumentan y, con ellas, las exigencias en cuanto al alcance y la efectividad de los programas sociales. Por ejemplo, se ha notado el crecimiento de la pobreza en las zonas zapatistas del estado de Chiapas, a 20 años del levantamiento. Ante situaciones como ésta, el gobierno tiene la obligación y la responsabilidad de recobrar la confianza del pueblo y así garantizar el trabajo compartido que representan los programas.

Los programas sociales exigen trabajo exhaustivo en diversos rubros: desde el levantamiento de indicadores demográficos que identifiquen poblaciones objetivo, la labor estratégica para su diseño, su instrumentación administrativa y presupuestaria y, lo más importante, la viabilidad de su desarrollo en campo. Además, hay que establecer mecanismos precisos y fidedignos de evaluación para así dar continuidad, replantear o incluso suspender los programas. Los retos al respecto: una buena organización institucional que signifique la colaboración entre los niveles de gobierno, una respuesta responsable del beneficiario y dejar el oportunismo a un lado para trabajar —Estado y pueblo— por el bien de México.



# PROGRAMAS SOCIALES RECUENTO DE SUS PRINCIPALES ASPECTOS

Las políticas públicas son aquellas intervenciones del Estado que tienen como misión modificar problemas sociales o económicos de fondo y que se han establecido de manera fija en la sociedad.

En entrevista, Rodolfo de la Torre,<sup>1</sup> coordinador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD), mencionó que la historia de los programas sociales en nuestro país es muy larga y surge de un reclamo de justicia de la sociedad.

“Una parte de la explicación de los movimientos sociales desde la Revolución mexicana tiene que ver con la idea de que la sociedad no encuentra suficiente

<sup>1</sup> Rodolfo de la Torre García es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro en Economía por la Universidad de Oxford. Es coordinador de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, editor de la revista *Bienestar y Política Social* publicada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y editorialista del periódico *El Universal*. Encabeza el Capítulo Mexicano de la Red sobre Desigualdad y Pobreza del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe. Ha sido miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, de la Secretaría de Desarrollo Social, instructor del BID y consultor para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y para el Banco Mundial.

ampliación de oportunidades para mejorar su vida, por lo cual se requiere la intervención del Estado, a través de un gobierno que ofrezca una serie de políticas públicas, muchas de las cuales tienen que ver con mejorar condiciones de vida de la población, y no solo mejorarlas sino también hacerlas más equitativas. Entonces, la insuficiencia del mercado, el reclamo de mejoras, nos llevan a estas políticas de equidad y de promoción de los niveles de vida”.

### De las políticas públicas a los programas sociales

El análisis del funcionamiento de cada programa social implementado por el Estado permite mejorar las estrategias, ya sea con la aportación de mayores recursos a los programas exitosos o con la desaparición de aquellos cuyo costo supera el beneficio.

“Un diagnóstico general de los programas sociales lleva a pensar en los esfuerzos desde el inicio de la Revolución mexicana -que tiene que ver con la Reforma Agraria por ejemplo- y después en las políticas que van gestándose gradualmente, como es la gratuidad de la educación o la instauración de un sistema de seguridad social. Es decir, un diagnóstico de cómo se han originado las políticas públicas, lo cual llevaría a decir que la política social

es una serie de capas que se han originado por distintas circunstancias y en distintas épocas, y que actualmente conviven de una forma más puntual”, indicó el investigador del PNUD.

De las políticas públicas surgen estrategias como las políticas sociales, las cuales, a su vez, devienen en programas sociales. A grandes rasgos, éstos surgen para disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales.

Por lo tanto, estas acciones se relacionan con la distribución de recursos y con la provisión de servicios sociales, que generalmente tienen que ver con la salud, vivienda, educación, etcétera.

Para que exista un programa social, es necesario un diseño previo vinculado de forma estricta con la población objetivo.

### La historia

El desarrollo social surgió en Europa con los llamados programas de protección social, que beneficiaban a las personas con seguros contra enfermedades, como es el caso de Alemania. En Inglaterra, estos programas se instauraron con la finalidad de combatir la indigencia y las enfermedades, con lo cual la población adquirió derechos sociales.



El gobierno instrumentó los programas sociales para beneficiar a los sectores más necesitados y disminuir la desigualdad.

Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) indicó que para 2012 existían 278 programas sociales con recursos federales.

Este programa tuvo características innovadoras como la participación social comunitaria. Funcionaba a través de “Comités Solidaridad”, que tenían por función repartir los recursos federales después de haber sido recibidos por delegados estatales nombrados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Actualmente, algunos de los programas principales de la Sedesol son la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia y el Programa Pensión para Adultos Mayores.

### Conteo de programas sociales

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) indicó que para 2012 existían 278 programas sociales con recursos federales.

Al respecto, Rodolfo de la Torre advirtió que la cifra no se ha podido establecer con precisión, debido a que no existe una definición exacta de “programa social”.

El Coneval hizo un conteo de los programas federales que podrían calificarse como programas sociales —no está bien definido cuándo termina un programa de carácter social y empieza uno con un carácter más especializado—: alrededor de 250 programas. Estudios como el que hizo el IPRO (Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales) cuentan más de mil programas repartidos entre los estados y la federación.

El especialista observó que en este conteo habría que aumentar los programas de reciente creación y quitar algunos que han desaparecido.

### La importancia de la evaluación

Para poder hablar del éxito de un programa social hay que analizar su funcionamiento. Rodolfo de la Torre destacó la necesidad de evaluar los programas sociales: “El éxito de un programa depende de estudiarlo y, sobre todo, de evaluarlo. Por ejemplo, de los programas evaluados, el más exitoso es el programa Progresá, que posteriormente se convirtió en Oportunidades, porque desde el principio se previó que uno de sus componentes sería una

En México, cuando surgieron este tipo de políticas sociales, se priorizó el beneficio a los sectores poblacionales más dinámicos de la economía y se excluyó al resto de la población.

El Departamento de Salubridad se creó en 1917, tiempo después fue el encargado de instrumentar las campañas de vacunación, una de las primeras acciones en la materia. Con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas se extendieron a todo el país.

Otro avance para las políticas sociales fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y posteriormente la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), instituciones que garantizaron el derecho de los trabajadores a la salud.

Hacia finales de los años 80 fue creado el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Dicho programa estaba dirigido a pueblos indígenas, campesinos y zonas urbanas marginadas.

evaluación de las más rigurosas, y esta evaluación se realizó desde que empezó y ha sido consecutiva a lo largo del tiempo”.

De esta manera, el programa ha logrado mantenerse aun con los cambios de administración, lo cual es un avance en todos los sentidos, ya que la política electoral nacional suele establecer metas y programas a corto plazo.

Así, la evaluación de los programas sociales mide su impacto, con lo cual se mejora, tanto en el diseño como en la implementación.

Una buena evaluación no sólo es cuantitativa con respecto a las consecuencias del programa, también busca explicar por qué ocurrieron, de tal forma que se genera mayor comprensión en torno de los procesos.

Otro factor de importancia en la evaluación de los programas es la transparencia con que se desarrollan. En este sentido, Rodolfo de la Torre explicó que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con Transparencia Mexicana, ha desarrollado un programa para medir la institucionalidad de estos mecanismos.

“El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con Transparencia Mexicana, han lanzado el programa Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), que ha medido una serie de características para ver si existe fortaleza, transparencia y rendición de cuentas en los programas sociales. Lo que se ha visto es que los programas sociales a nivel federal pueden tener problemas de falta de coordinación, duplicación, fragmentación, además de fuertes problemas de transparencia, de rendición de cuentas o de consistencia a la hora de ser planteados. Aunque, indudablemente, pueden ser mejorables”.

### Programas de transferencia condicionada

El programa Oportunidades se ha caracterizado por ser un programa de transferencia condicionada.

Los programas de transferencia condicionada son aquellos que transfieren un beneficio económico a cambio de que las personas efectúen ciertas acciones en su beneficio: la responsabilidad de salir de la pobreza es compartida entre el Estado y los hogares pobres.

Los programas de transferencia condicionada comenzaron como parte del esfuerzo por hacer más eficaces las redes de protección social o por consolidar programas más pequeños.

El investigador del PNUD explicó que los programas de transferencia condicionada se encuentran entre los programas asistenciales y los programas productivos:

“Los programas de transferencia condicionada se encuentran entre aquellos puramente asistenciales

traten de realizar actividades por iniciativa propia, ya sea una microempresa, un pequeño negocio o, por ejemplo, una cooperativa.

“Por lo tanto, los programas de transferencias condicionadas tratan de incentivar la formación de capital humano; se da una transferencia a cambio de que las personas realicen acciones de cuidado a la salud y que mantengan sobre todo a los niños en las escuelas para que tengan mejores conocimientos, mejores condiciones para insertarse en el mercado de trabajo. No se puede arrancar un programa productivo sin tener un mínimo de capital humano y un mínimo de capital humano no se forma puramente con programas asistenciales”.

### Focalización

Una herramienta de las políticas sociales es la focalización, que consiste en dirigir las acciones a población previamente definida para así obtener mayor eficiencia en la gestión de recursos. De esta forma, se toman en cuenta las particularidades de la población y así se desarrollan los mecanismos adecuados para cumplir con los objetivos planteados.

Para que las políticas focalizadas tengan buenos resultados es vital contar con información estratégica que se desprenda del análisis de las necesidades de la población a la que se piensa beneficiar.

### Descentralización

Otra medida que ha tomado el Estado para atender a la población más vulnerable es la descentralización del gasto. En ocasiones, los ayuntamientos presentan dificultades derivadas de la administración de los recursos humanos, es decir, con las capacidades operativas para llevar a cabo las acciones de manera autónoma.

El especialista del PNUD enfatizó que la mayoría de los problemas en los programas sociales se encuentran entre los efectuados en las entidades federativas.

“El mayor déficit en rendición de cuentas, de transparencia e institucionalización está en las políticas sociales que quieren hacer los estados. Ahí se ha detectado que no existen padrones públicos, muchas veces no están las reglas de operación, no hay informes acerca de cómo se han utilizado los recursos públicos. Hay una serie de cuestiones fundamentales que no están presentes, lo que hace pensar que donde más cuidado hay que tener para mejorar la política social es en el ejercicio de los recursos de las entidades federativas”.

### Otros problemas operativos

La baja efectividad de los programas sociales tiene que ver con su fragmentación. Las acciones surgidas

La evaluación de los programas sociales mide su impacto, con lo cual se mejora tanto en el diseño como en la implementación.

—por asistenciales me refiero a que transfieren un recurso sin pedir alguna corresponsabilidad o algún tipo de acción por parte de los beneficiarios—. La mayor parte de los subsidios que se dan a través de los precios son de este tipo; es decir, una persona compra un producto y no tiene que hacer nada para la recepción de los recursos que están involucrados en la forma de subsidio.

“Entonces, los programas de transferencias condicionadas se encuentran entre éstos y los programas productivos, donde se trata de que las personas se inserten en mejores empleos o que



en distintos momentos no se coordinan entre sí para construir una política de mayor envergadura.

Al respecto, de la Torre señaló: “ha habido esfuerzos en educación, en salud, para promover el ingreso, la productividad, y cada uno de ellos ha tenido sus propios objetivos sin ver por completo cómo se complementan con los demás; es decir, no ha habido una política social integral”.

Otro factor de relevancia para el buen funcionamiento de programas sociales es su normatividad, lo que se conoce como reglas de operación.

En el año de 1998 se formalizaron estas reglas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se puntualizaron entonces los lineamientos de carácter obligatorio por parte de las Secretarías de Estado. Se establecieron también los procesos de selección de la población objetivo de dichos programas.

Para Rodolfo de la Torre existen dos vertientes en las reglas de operación: “en las reglas de operación hay que analizar dos cosas. Una parte administrativa que identifica a los beneficiarios, lo que tienen que hacer y la responsabilidad del gobierno hacia ellos. En el caso de Oportunidades, las reglas de operación pueden ser mejoradas constantemente porque hay huecos que se van descubriendo; por ejemplo, en la identificación de los beneficiarios y en la posibilidad de que no se omita a personas que deberían estar o se dupliquen por trampas. Pero habría que profundizar en otro aspecto de las reglas de operación. Éstas identifican un problema en la política social pero no desde un punto de vista de derechos de las personas; es decir, que las personas no son objetos

de política pública sino son sujetos de desarrollo. Entonces, un problema genérico que parte de las reglas de operación es que en lugar de identificar a derechohabientes identifica a beneficiarios. No identifica participantes de la política social, sino hasta ciertos puntos pasivos de la política social. Y eso hay que cambiarlo”.

### Recuento

La política social en nuestro país surgió por la necesidad de equidad, por la distancia que ha existido entre los sectores de la sociedad, aun cuando la Constitución establece los derechos de los que todos somos beneficiarios, como la salud, la educación y la vivienda.

Para algunos, la falta de recursos suficientes marca una imposibilidad a la hora de efectuar dichas políticas. Sin embargo, para los investigadores de la materia, la respuesta radica principalmente en cómo se manejan estos recursos.

Una política social eficiente no precisamente significa creación de más programas sino que debe partir del análisis de los ya existentes; es decir debe promover la integración y no la fragmentación.

Resulta primordial una política social que atienda los problemas de una forma profunda y no populista, superficial o que esté condicionada la ayuda a cambio de votos en tiempos electorales.

Por lo tanto, los programas sociales requieren un diseño integral y evaluaciones rigurosas que demuestren efectividad, fracaso o, en su defecto, opacidad, para así tomar las medidas adecuadas.



# S

## IMPLICIDAD, FÁCIL ACCESO Y ENTENDIMIENTO PARA LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES: JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ

José Francisco Coronato Rodríguez es diputado federal por parte del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano. Es presidente de la Comisión de Programas Sociales y ha ocupado diversos cargos en la federación en las secretarías de Educación Pública (SEP), Desarrollo Social (Sedesol) y Reforma Agraria (SRA). En el Estado de Morelos, de donde es originario, se ha desempeñado como secretario de Fortalecimiento Municipal y Obras Públicas, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y entre 2007 y 2009 fue procurador general de justicia.

José Coronato Rodríguez es maestro y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma De México (UNAM).

La baja efectividad de los programas sociales tiene que ver con su fragmentación.



Fotografía: CUARTOSCURO

### Revista Cámara: ¿Cuál es el origen de la Comisión Especial de Programas Sociales?

**José Coronato Rodríguez:** La Comisión Especial de Programas Sociales tiene sus orígenes a principios de la presente Legislatura cuando, haciendo un análisis objetivo de los innumerables acontecimientos sociales y más que reveladoras noticias y pruebas públicas en cuanto al uso, no uso o uso indebido de los programas sociales en diferentes partes de nuestro país, el 6 de noviembre de 2012 tuvo la oportunidad de presentar ante el pleno de la Cámara de Diputados un punto de acuerdo de urgente y obvia resolución para que se creara la Comisión. Ahí expuse los motivos y fundamentos suficientes sobre la necesidad de la creación de la misma, a efecto de que los miembros de la sociedad mexicana puedan ejercer su derecho sobre dichos programas.

De lo anterior se derivó que el 21 de diciembre de 2012, por el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se integran las Comisiones Especiales que funcionarían durante la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”, se aprobó la constitución de la Comisión Especial de Programas Sociales y, posteriormente, también por un acuerdo de la Junta de Coordinación Política, se nos asignó la tarea de dar seguimiento a los procesos electorales que habrían de celebrarse durante el año 2013 y evitar la mala utilización y vinculación con el posible uso indebido de programas sociales.

Asimismo, de la Comisión Especial de Programas Sociales debo destacar que no existe precedente alguno sobre su existencia ni del perfil de su actuación para atender los objetivos generales y particulares que nos fueron encomendados por los acuerdos mencionados.

No quiero dejar de lado el hacer mención de que la Comisión Especial de Programas Sociales está constituida de forma plural, lo que hace que trabajemos con opiniones distintas pero objetivos comunes, lo cual origina una inducción positiva para el logro de los mismos.

### RC: ¿Cuáles son los principales objetivos de la Comisión?

**JCR:** Los objetivos generales y particulares de las dos encomiendas que se nos asignaron, tanto para la difusión y seguimiento de los programas sociales como para el seguimiento a los procesos electorales, se pueden resumir en dos objetivos trascendentales.

El primero es el de dar difusión y seguimiento a la adecuada aplicación de los programas sociales y el uso debido y legal de los recursos que tales programas tienen asignados. El segundo es el seguimiento a los procesos electorales, con el fin de que no se vinculen con la aplicación de ningún programa social con fines electorales ni de ninguna otra índole, induciendo a la transparencia y rendición de cuentas de las dependencias que los ejecutan.

### RC: ¿Qué acciones ha emprendido la Comisión para difundir su existencia así como la de los programas sociales?

**JCR:** La Honorable Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Especial de Programas Sociales, tiene como otro de sus objetivos fundamentales ser un instrumento que permita la difusión de los programas sociales a los miembros de la sociedad mexicana. Estamos muy comprometidos con el esfuerzo de consolidar la información de los mismos

tanto del ámbito federal como del estatal, para lograr que en un solo medio, la ciudadanía tenga la oportunidad de consultar la información de todas las dependencias y entidades federativas y con esto, conozcan los requisitos y las reglas de operación que actualmente se aplican.

Por lo anterior, hemos desarrollado un micrositio que ofrece información de los integrantes de la comisión, el programa de trabajo autorizado, los informes que se han elaborado con motivo de la actuación de la comisión y sus objetivos, las actas de las sesiones ordinarias de la comisión, una galería de fotografías y los datos de contacto, así como el acceso al Sistema de Información de Programas Sociales, entre otros. Con respecto a la difusión de los programas sociales, actualmente la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Especial de Programas Sociales, cuenta con un sistema de información donde es posible consultar los datos de los programas sociales federales sujetos a reglas de operación para este ejercicio fiscal y los subsecuentes. Lo único que hay que hacer es entrar a la página de la Cámara de Diputados e ir seleccionando las opciones de las comisiones hasta llegar al micro sitio de la Comisión Especial de Programas Sociales y empezar a hacer las consultas por tipo de servicio o dependencia que los ejecuta.

El Sistema de Información de Programa Sociales (SIPS) es una herramienta que tiene como objetivo principal poner a la disposición de los miembros de la sociedad la información de los programas sociales y sus reglas de operación en un solo lugar de consulta, con el fin de que cualquier persona con acceso a internet pueda consultar la información que necesite. Estas acciones se refuerzan a través de la emisión de un spot televisivo y de radio para promover este medio de consulta.

### RC: ¿Cómo percibe la Comisión las reglas de operación en los programas sociales existentes?

**JCR:** En primera instancia, hemos encontrado una alta tendencia a la heterogeneidad en el contenido de la información básica. Es decir, es difícil encontrar entre una dependencia y otra el mismo formato, que permita que la sociedad que es candidata a beneficiarse con dichos programas encuentre clara y fácilmente los datos básicos; la apertura de ventanillas y vigencia de los programas sociales, el contenido de la información básica no siempre está en los mismos numerales y términos, lo que implica que la ciudadanía tenga que buscar y en algunos casos no encuentra datos claros trascendentales como los formatos y requisitos que necesita cumplir para acceder a los programas.

Entendemos que las reglas de operación de un programa a otro no pueden ser exactamente



Fotografía: CUARTOSCURO

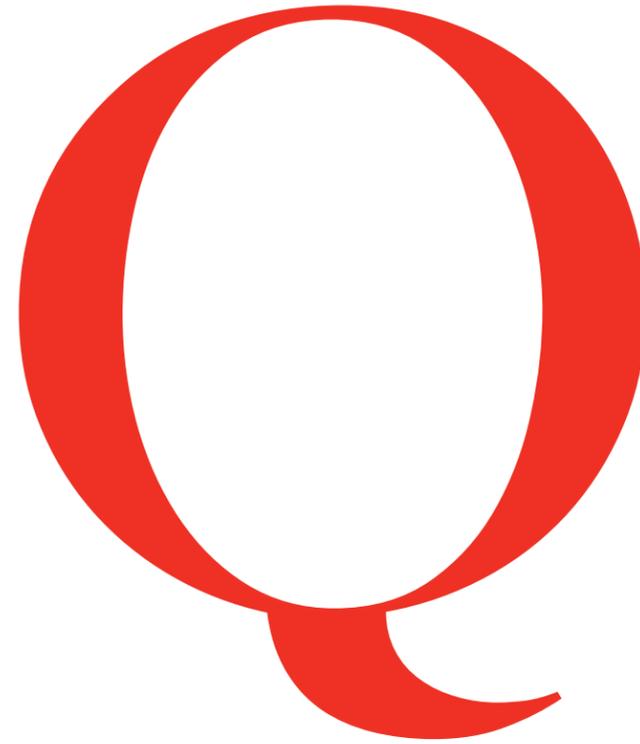
El Sistema de Información de Programa Sociales (SIPS) es una herramienta que pone a la disposición de los miembros de la sociedad la información de los programas sociales y las reglas de operación en un solo lugar de consulta, con el fin de que cualquier persona con acceso a internet pueda consultar la información que necesite.

iguales por la propia naturaleza o perfil de cada tipo de programa. Es decir, en la información y requisitos de fondo, un programa social que corresponde a apoyos a la agricultura difiere a uno que corresponda a los apoyos de desarrollo social o uno de educación, pero estamos convencidos de



Fotografía: CUARTOSCURO

La Comisión Especial de Programas Sociales está constituida de forma plural, lo que hace que trabajemos con opiniones distintas pero objetivos comunes.



## QUE LOS PROGRAMAS SOCIALES NO SE UTILICEN COMO BOTÍN POLÍTICO

**RUTH ZAVALETA**

La población objetivo suele encontrar complicada la interpretación de los contenidos y en ocasiones cae en el incumplimiento en tiempo y forma de los requisitos que les son solicitados, propiciándose así los subejercicios de las dependencias gubernamentales.

que sí deberían tener una estructura homóloga en términos de formato, donde el contenido sea claro y que la información básica se encuentre en un orden de aparición homogénea donde la ciudadanía encuentre fácilmente los datos que necesita en los mismos numerales o incisos. Por ejemplo, que lo relacionado a la vigencia de los programas siempre se presente en el mismo inciso o numeral en todos los programas sociales.

En ese mismo orden de ideas, la política social y políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos por medio de los subsidios entregados por conducto de los programas sociales son en muchos casos un tanto desprendidos de las necesidades reales de la población, ya que se soslayan aspectos esenciales que perjudican a la sociedad que es potencialmente objetivo, descuidando aspectos como lo es la simplicidad en las reglas de operación. Esta situación provoca la dificultad de interpretación por parte de la ciudadanía, inhibiéndola de ejercitar ese derecho. Lo anterior es una situación que propicia la intervención, en muchos de los casos por no decir que en la mayoría, de intermediarios que se aprovechan de la ciudadanía que no cuenta con la experiencia previa en este tema o con los recursos intelectuales necesarios para interpretar documentos complejos. Y por otra parte, desalienta en buena medida a esa

población objetivo para seguir con la búsqueda del acceso a los apoyos ofrecidos por este medio. La complejidad de las reglas de operación no se limita solamente a la heterogeneidad en el orden de sus numerales de contenido, sino que se agudiza al encontrar que existen reglas de operación que contienen hasta 6 programas sociales y sus distintos componentes en un solo documento, resultando publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de reglas de operación con más de 400 páginas en una sola sección. Por esto, la población objetivo encuentra complicada la interpretación de los contenidos y en ocasiones cae en el incumplimiento en tiempo y forma de los requisitos que les son solicitados, propiciándose así los subejercicios de las dependencias gubernamentales.

Lo anterior encuentra sus causas en que las dependencias ejecutoras de programas sociales, al elaborar los proyectos para las respectivas reglas de operación, no toman en cuenta los principios dictados en diferentes ordenamientos en función de la obligación de que las reglas de operación deberán ser simples y precisas para facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y operación de los programas con la finalidad de generar las condiciones de simplicidad, fácil acceso y entendimiento para los beneficiarios.



**R**uth Zavaleta es diputada federal por el Partido Verde Ecologista de México, forma parte de la Comisión Especial de Programas Sociales, en la que funge como secretaria. Es también secretaria de las comisiones de Puntos Constitucionales y Seguimiento al Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A su vez, forma parte de las comisiones de Gobernación e Igualdad de Género.

Ruth Zavaleta es socióloga por la Universidad Autónoma de México y maestra en derecho constitucional por la misma institución.

### Revista Cámara: ¿Cuáles fueron las acciones realizadas por la Comisión en los pasados procesos electorales?

**Ruth Zavaleta:** En virtud del seguimiento de los procesos electorales y su posible vinculación con el uso debido o indebido de los programas sociales y viceversa, los integrantes de esta comisión nos dimos a la tarea de atender de inmediato ese objetivo. Nos planteamos un programa de trabajo que incluyó la planeación y logística de las giras que permitieron las reuniones de trabajo en 14 de las 15 entidades federativas donde se realizaron comicios electorales el pasado 7 de julio de 2013, lo que afortunadamente nos permitió cumplir cabalmente con los objetivos planteados.

En esas giras de trabajo logramos dar a conocer la existencia de la Comisión y sus objetivos generales y particulares, así como las acciones que los integrantes de la misma llevaríamos a cabo durante la gestión, destacando la vigilancia para que los programas sociales no se utilicen como botín político o terminen siendo los satisfactores de necesidades de la ciudadanía pero condicionados para favorecer a intereses particulares o de grupo en tiempos electorales o en otros momentos. Nuestro

objetivo es que los programas sociales sirvan para lo que han sido creados y lograr que la ciudadanía que cumpla con los requisitos de cada uno de ellos disfrute y tenga acceso a estos apoyos, asegurando la correcta aplicación de los recursos públicos destinados para tal fin.

En todas las giras a las diferentes entidades federativas que he mencionado, los integrantes de la Comisión nos pronunciamos por la correcta aplicación de los programas sociales a efecto de evitar que se considerara como una injerencia del Poder Legislativo federal en los ámbitos locales, haciendo énfasis en la exhortación a las ciudadanas y ciudadanos a vivir su proceso electoral en plena libertad y con responsabilidad y respeto.



Fotografía: CUARTOSCURO

**RC: ¿Cuáles son las acciones legislativas que está realizando la Comisión para la mejora de las reglas de operación?**

**RZ:** En la Comisión Especial de Programas Sociales llevamos a cabo el análisis y estudio de las reglas de operación para que a mediano plazo logremos que, por ley, estos instrumentos tengan un modelo único en cuanto a formato, que permita homogeneizar los contenidos básicos de las mismas, con términos claros, entendibles y alcanzables, sin abreviaturas y sin requisitos confusos ni ambiguos.

Asimismo, estamos por elevar nuestra voz en la máxima tribuna de la nación para proponer una iniciativa de reforma a los ordenamientos que intervienen en la elaboración y dictaminación de las reglas de operación de los diferentes programas sociales y así permitir que dichas reglas sean claras y fáciles de interpretar por parte de la población objetivo. Con estas acciones daremos los pasos para que la sociedad beneficiaria no tenga que sufrir del

intermediarismo que se da por la falta de claridad en los contenidos de las reglas de operación.

**RC: ¿Cuáles fueron las acciones realizadas por la Cámara de Diputados para combatir la pobreza?**

**RZ:** El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) realiza la medición de pobreza de forma multidimensional, para lo cual considera ocho indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

La población en pobreza en México aumentó en poco más de tres millones de personas entre 2008 y 2010, al pasar de 48.8 millones a 52 millones.

En 2010, cerca de la mitad de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza, una de cada tres personas vivía en pobreza moderada y poco más de una décima parte en pobreza extrema. Además, casi tres de cada diez personas eran vulnerables por carencias sociales, uno de cada diecisiete era vulnerable por ingresos y casi una quinta parte de la población no era pobre ni vulnerable.

Los estados con mayores porcentajes de la población en pobreza fueron Chiapas (78.5), Guerrero (67.6), Oaxaca (67.4), Puebla (61.2) y Tlaxcala (60.6). Por otra parte, las entidades con menor incidencia fueron Nuevo León (21.2), Coahuila (28.0), Distrito Federal (28.7), Baja California Sur (30.9) y Baja California (32.1).

Los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.30); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4).

El país ha avanzado en la cobertura de servicios básicos, especialmente para la población con menos recursos (agua, electricidad, educación básica, acceso a la salud, pisos firmes, etcétera); pero no se ha logrado incrementar el ingreso real de la población, debido a que el grueso del ingreso proviene del empleo. Tampoco se ha logrado combatir con eficacia otros factores como la deserción educativa, la desigualdad de género, las altas tasas de mortalidad infantil, la mortalidad materna y la desnutrición entre población indígena.

Para combatir la pobreza son necesarios los programas sociales, pero es necesario ir a las causas y no a los efectos.



# E

L PRINCIPAL ENEMIGO DE UNA POLÍTICA SOCIAL ES QUE NO ESTÉ INSTITUCIONALIZADA:  
**EDUARDO BOHÓRQUEZ,  
DIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA MEXICANA**

El actual director general de Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, estudió la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta también con una maestría en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge, en Inglaterra.



Fotografía: CUARTOSCURO

IPRO busca fortalecer ese conjunto de programas que soportan políticas públicas o servicios públicos y que en algún momento crecieron sin control alguno.

Bohórquez ha laborado como facilitador e instructor en talleres, cursos y diplomados del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), del Instituto del Banco Mundial y de la Universidad Iberoamericana (UIA), entre otras. Simultáneamente a la dirección de Transparencia Mexicana, también se desempeña como director ejecutivo de la Fundación Este País AC.

**Revista Cámara: ¿Cuál es la línea de trabajo de Transparencia Mexicana?**

**Eduardo Bohórquez:** Transparencia Mexicana es el capítulo mexicano de Transparencia Internacional. Como parte de esta red global, comparte una serie de compromisos y obligaciones internacionales. A

nivel global, tenemos una estrategia que opera para más de 100 países y que pone prioridades en cómo ir avanzando en la agenda de transparencia para México; el acceso a la información pública, la parte de construcción de sistemas nacionales de integridad. Nosotros diríamos aquí que son el sistema nacional de fiscalización, el sistema nacional de control, las distintas instituciones que constituyen nuestra infraestructura ética, por llamarlo así. Y luego, la tercera parte que tiene más que ver con el control de la corrupción y la impunidad. Entonces, esas son las tres líneas de trabajo, pero se desdoblán en proyectos, en iniciativas o programas que pueden tener distintas expresiones. Por ejemplo, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, que se hace en México, no es una

copia del Índice de Percepción de la Corrupción, sino que a partir de los instrumentos internacionales se desarrollaron instrumentos nacionales para medir la corrupción en servicios públicos. Yo diría que son más o menos esos cuatro grandes ejes y luego se desdoblán en una serie de herramientas y líneas de trabajo.

**RC: ¿Qué es IPRO?**

**EB:** La Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) es una iniciativa que conjuntamente lanzaron el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana a partir de un acuerdo alcanzado en 2008. Ambas instituciones creemos que se tiene que proteger la política social de sus principales enemigos y, aunque no lo crean, el principal enemigo de una política social es que no esté institucionalizada, que sea caprichosa, que atienda a los deseos de algún alcalde o de algún gobernador.

En México, en particular, tuvimos una explosión en el nacimiento y creación de muchos programas sociales. Nos dimos cuenta, por ejemplo, de que la situación de pobreza y pobreza extrema era tal, que requería no sólo de servicios públicos, de

políticas de salud y educativas sino de programas específicos que corrigieran lo que esas políticas no resolvían por sí mismas. Un ejemplo muy cercano a la gente es el tema de los programas de becas, o de los programas especiales de financiamiento a la educación. Cuando el servicio público no resuelve por sí mismo el problema de la calidad educativa, no resuelve el problema de cobertura, se echan a andar programas. Entonces, IPRO busca fortalecer ese conjunto de programas que soportan políticas públicas o servicios públicos y que en algún momento crecieron sin control alguno; es proteger a la política social de sus enemigos y uno de sus enemigos es la baja institucionalidad.

**RC: ¿Cuál es el diagnóstico de Transparencia Mexicana sobre los programas sociales en general?**

**EB:** Yo tengo la impresión de que los programas sociales como cualquier otra herramienta de política pública son tan útiles como sea bueno su diseño y su operación. Uno no puede ni satanizar a los programas sociales por los errores en que muchos incurren. Hay programas sociales impresentables que surgieron del capricho, de la ocurrencia, la declaración; pero tampoco podemos pensar que todos los



Fotografía: CUARTOSCURO

Se han creado miles de programas a la sombra de los grandes programas sociales los cuales a veces no responden a un problema real y no lo resuelven tampoco.

programas tienen los niveles de institucionalidad de Oportunidades, que están sobrevigilados, que tienen acompañamiento de todas las fuerzas políticas, que el legislativo permanentemente está pidiendo cuentas sobre su funcionamiento. Entonces, el diagnóstico es que nos hemos concentrado tanto en los programas de mayor inversión social, que no hemos visto los miles de programas que hemos creado a la sombra de los grandes programas sociales y que a veces no responden a un problema real y no lo resuelven tampoco.

**RC: Y significan dinero, claro.**

**EB:** Se gasta dinero pero, por ejemplo, hay un problema más grave que la cantidad de recursos que se invierten. Administrar muchos programas chiquitos que no están focalizados, que no tienen su población objetivo perfectamente determinada, genera burocracia sin sentido y se distraen recursos que podrías invertir mejor de otra manera. Probablemente sea útil producir calzado si se ve desde una perspectiva de opciones productivas, pero si lo ves desde el punto de vista de resolver el problema educativo, aunque parezca que todo está conectado, no es una buena idea. Lamentablemente, como no sabíamos cuántos programas sociales había en el país, era muy difícil saber si se duplicaban, si eran institucionales en términos de su operación, si eran bien evaluados o cuántos recursos invertían en ellos. No creo que sea exagerado decir que los propios gobernadores no sabían cuántos programas sociales tenían sus

entidades porque se creaban a raíz de muchas motivaciones y no era claro qué hacían, cuántos eran y qué resultados daban. Entonces, IPRO buscó eso, tratar de ordenar la oferta del Estado mexicano, cuando menos a nivel del gobierno federal y los estados y tener en una sola base de datos toda la información sobre los programas sociales que operan en el país.

**RC: ¿Cuál es el principal problema de los programas sociales en nuestro país?**

**EB:** Decir que es la baja institucionalidad sería decir la razón de ser de IPRO. Yo creo que hay tres tipos de problemas; uno de ellos es que venimos de una tradición histórica legaloide. Entonces, donde mejor están los programas sociales están en el diseño de reglas o marcos normativos o lineamientos. Puede que no sean todos los programas, pero es el lugar donde están más fuertes en México. Tenemos muchos abogados y somos muy buenos creando reglas y leyes. Donde empiezan a debilitarse es donde está la parte de identificación de la población objetivo, ahí empiezan a tropezar, no saben bien a quién atienden; algunos tienen pretensiones de cobertura universal pero en realidad tienen una población menor, ahí empiezan a debilitarse y se siguen debilitando cuando entras a la parte de evaluación externa; muy poquitos programas tienen buenas evaluaciones externas. Lo que vemos en Oportunidades no es lo que ocurre en todos los programas sociales en los estados del país, y se siguen debilitando conforme se

mueven a cosas más sofisticadas; por ejemplo, que se transparente no el presupuesto asignado sino la ejecución del gasto, que se conecte la ejecución del gasto con el objetivo del programa y que haya un grado de concordancia o que participe la sociedad en su diseño, evaluación o implementación. Muchos de los programas sociales en México se hacen con muy pobre participación social; entonces, yo diría que van bajando, son más fuertes en reglas y en lineamientos y se van haciendo más débiles conforme más sofisticado es el conocimiento que hoy tenemos sobre la política social en el mundo, no sólo en México.

**RC: ¿A qué se debe el surgimiento de programas sociales?**

**EB:** Los programas sociales nacen de dos problemas estructurales: el primero es que los servicios públicos no son perfectos ni en México ni en el mundo. Un servicio público como el educativo o el de salud no cubre todas y cada una de las necesidades de una sociedad plural, diversa y compleja. No todos arrancamos parejo; incluso, quienes pueden ingresar por derecho a la escuela pueden hacerlo en una escuela multigrado o pueden hacerlo en una escuela en una zona urbana que tiene grados perfectamente bien definidos. Entonces, al proveer el servicio, se genera una serie de condiciones especiales que obligan a compensar, corregir con otros programas. Esos programas tienen razón de ser. Muchos de ellos debieron haber sido programas que sólo existieran por un tiempo limitado y se fueron haciendo permanentes. Se creó una inercia institucional y se fueron haciendo permanentes, y en lugar de corregir el servicio público por razones muy diversas, se terminó manteniendo una estructura paralela de programas compensatorios o que corregían ciertos temas. Y creo que en los años 90, a raíz de la importancia que tuvo Progresá y luego Oportunidades, hubo la sensación entre quienes diseñaban política social de que si podías evitarte la burocracia, los costos laborales asociados con esa burocracia, los costos administrativos de esa burocracia y llegar directamente al derechohabiente o al beneficiario con programas mucho mejor diseñados pues podíamos avanzar más rápido en el control o supresión de la pobreza en el país. Entonces, hubo una especie de boom de creación de programas justo para evitar estructuras de gobierno sumamente grandes o complejas. El ritmo electoral agrega otra dimensión; por ejemplo, yo tengo la impresión de que a todos nos parece bien que se entreguen útiles y uniformes escolares a los niños en edad escolar. Corrige un problema que a lo mejor se ha venido presentando por el costo elevado de los útiles o los uniformes, pero el estado podría



Fotografía: CUARTOSCURO

Muchos de los programas sociales en México se hacen con muy pobre participación social.



Fotografía: CUARTOSCURO

seguir comprando cosas, comprando ropa cuando dejáramos la escuela, porque evidentemente es costoso tener acceso a cierta ropa.

Podríamos seguir y acompañar indefinidamente a la persona con una serie de programas toda su vida. No es que esté mal, lo que pasa es que a veces nos concentramos en los síntomas y no en los problemas estructurales. Creo que de lo que podemos hablar cuando pensamos en qué sería un buen programa social, es uno que tenga claridad sobre su duración en el tiempo, que cumpla claramente una tarea, resuelva un problema y si no lo logra resolver, que evolucione para tratar de convertirse en un nuevo programa social o transformarse y que no sea uno que crezca hacia los lados como otros muchos programas sociales.

Una cosa muy curiosa de IPRO es que en muchas entidades, en lugar de crecer el número de programas después de correr el modelo de monitoreo y evaluación de éstos, se empezaron a condensar. No hace muchos años, por ejemplo, en la ciudad de México, había carteles en las esquinas de algunas colonias diciendo que el gobierno ofrecía 450 programas sociales a los capitalinos. Curiosamente, después de estas iniciativas y varias evaluaciones a



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO

Un buen programa social sería uno que tuviera claridad sobre su duración en el tiempo, que cumpliera claramente una tarea, resolviera un problema y si no lo lograra, que evolucionara para tratar de convertirse en un nuevo programa social.

la política social, ese número se ha reducido a menos de 200; y no es que haya menos oferta, es que la oferta está mejor diseñada, ese es el riesgo. Y los programas sociales son herramientas, pueden servir para muchas cosas importantes, o pueden ser pequeñitos y atender a tres o cuatro personas sin tener sentido más allá de quien se beneficia políticamente de ellos, por ejemplo.

**RC: ¿Cuál es el índice de transparencia en general de nuestros programas sociales?**

**EB:** Nosotros hemos evitado hacer un índice y un ranking porque no son programas idénticos que se aplican en las 32 entidades federativas o en las dependencias federales, sino que cada uno de estos programas tiene su propia lógica intrínseca. Lo que hicimos fue más bien identificar qué nivel de institucionalidad tiene cada uno a través de 20 variables. Entonces, no va del programa 1 al 2 mil en términos de cuáles el programa más institucionalizado y cuál es el menos institucionalizado. No es un ranking de todos los programas, pero sí es una serie de valoraciones que se traducen en un valor numérico que podemos llamar indicador o índice que te permite saber si tiene o no tiene los atributos de institucionalidad necesarios para ser un programa robusto en México.

Es una especie de plantilla donde tienes dos opciones: si tienes reglas de operación tienes una palomita, si no tienes reglas de operación tienes un tache; si tienes tu

padrón de beneficiarios público tienes una palomita y si no es público, tienes un tache. Y para cada palomita, tú necesitas acreditar documentalmente que lo tienes, no es una encuesta. Esto es el conjunto de valoraciones para cada programa social, después se agrega por dependencia federal o por entidad federativa; entonces, cuando ves el panorama del país es cómo se comportan todos los programas de una entidad federativa o todos los programas de una dependencia. Pero si te pudieras aproximar, lo que verías es cómo están esos 20 atributos para cada programa social.

Yo diría que la valoración más interesante es esa, es cuál es la estructura de institucionalidad de cada programa por fines, por el volumen de información se agrega y se presenta por entidad federativa, de alguna manera para que la propia autoridad estatal pueda actuar y ver dónde están sus áreas de mayor riesgo. Pero en realidad el valor es para cada programa, por razones de presentación y de concentración de información es que se hace para todo el país o por variable. Ahora, donde la institucionalidad es más débil es cuando pasa de la parte de lineamientos y normas a la parte de transparencia; se va debilitando en la parte de fiscalización y control, incluida la evaluación externa de esos programas y luego en la parte de participación social. Esa es como la macro tendencia.

Este es un país que crea cosas con reglas y después ve si se pueden implementar y ampliar el presupuesto

y si pueden funcionar o no. Creo que lo más rico es que cada uno entienda que cada programa compite consigo mismo en términos de su institucionalidad.

**RC: De acuerdo a su experiencia, ¿cuál ha sido de los programas sociales más exitosos en el país?**

**EB:** Yo creo que no hay duda de que ha sido Oportunidades.

**RC: ¿Pero no es una copia de Progresas?**

**EB:** No es una copia, evolucionó y yo creo que por eso es un éxito. El programa nacional de Solidaridad tenía cosas que incluso hoy no se verían en la política social brasileña. Por ejemplo, el programa nacional de Solidaridad tuvo por primera vez herramientas de contraloría social, es decir, logró construir una red a nivel nacional de casi 100 mil unidades de supervisión, descentralizó la supervisión y dotó de capacidades a esos supervisores ciudadanos para poder acompañar el programa. Entonces, el programa nunca se hizo con la intención de que fuera de una sola forma y durara así siempre. Sus reglas de operación fueron evolucionando a tal punto que pudieron cambiar de administración y le pudieron, por ejemplo, bajar al componente político, subirle al componente educativo, ponerle otro ajuste hacia el género. Gradualmente el programa fue creciendo en cobertura pero también perfeccionando su operación y retroalimentándose. A los que nos formaron en términos de políticas públicas nos gustan esos programas, no porque sean perfectos, sino porque están diseñados para la mejora continua; incorporan la evaluación, la hacen parte de las nuevas reglas de operación y van corrigiendo. Lo importante es eso. Yo creo que el mejor programa que puede tener un país es uno que trata de mejorar, y cuando no logra hacerlo, se fusiona con otro o desaparece.

**RC: Háblenos acerca de los programas sociales de transferencia condicionada.**

**EB:** La idea es muy buena. La idea de la transferencia condicionada es que tú tienes un principio de corresponsabilidad en resolver los problemas. Trata de contender con la idea existencialista de que yo te doy sin importar que hagas tú. Los programas de transferencia condicionada son extraordinarios si están bien diseñados. Ahora bien, normalmente los de transferencia condicionada en

México están más vigilados, en el mundo no. Y hay escándalos importantes porque la transferencia condicionada en lugar de ser para que tú mejores, es condicionada en términos electorales: si no votas por mí, te quitamos el programa. Lo cual es otro tipo de condicionamiento muy distinto.

**RC: Y de este condicionamiento ¿qué nos puede decir? ¿Existe en nuestro país?**

**EB:** Sí, existe en todos los países y es una tentación en todos los países. La democracia electoral, en particular, está diseñada para que si un gobierno funciona lo premies. Entonces, todos los gobiernos tienen la propensión a contar lo que hacen bien, esa es la esencia de la democracia. Pero el problema es cuando hay una política intencional para condicionar o restringir la entrega de un beneficio a cambio de un favor político. Ese condicionamiento no sólo está prohibido por la ley, ese condicionamiento es mucho la razón de ser de IPRO. ¿Por qué?, porque parte de lo que evita un programa institucionalizado es que algún operador político local diga: "mira yo tengo costales de harina y puedo intercambiar eso por favores políticos".

En los últimos años, lo que ha quedado muy claro es que puedes tratar de condicionar el voto y no recibirlo. Por ejemplo, en los lugares que operó Oportunidades no ganó Acción Nacional. No está tan lineal la operación estadística, pero lo que sí es un hecho es que en la medida en que tú entregas beneficios sociales a cambio de algo perviertes la política, la mercantilizas y la vuelves trivial y de corto plazo. No es que los electores seamos lo más racional del mundo, a veces votamos por simpatía, por instinto o porque no hay otro; pero creo que en la medida en que separes el ejercicio del gobierno del ejercicio electoral, tu democracia es más sólida.

**RC: ¿Alrededor de cuántos programas sociales existen en el país?**

**EB:** El número hoy todavía es estimado, porque no hay un catálogo nacional de programas sociales. De hecho, quien cumple de facto la función del catálogo es IPRO, que tiene identificados alrededor de 2 mil programas. Lo que incluye esta lista es lo que cada dependencia federal identifica y reporta como programas sociales.

El mejor programa que puede tener un país es uno que trata de mejorar, y cuando no logra hacerlo, se fusiona con otro o desaparece.



# N

## NO HAY ARTICULACIÓN ENTRE LO FEDERAL, LO ESTATAL Y LO LOCAL:

### ILIANA YASCHINE

Iliana Yaschine es egresada de la carrera de Relaciones Internacionales del Colegio de México. En esta misma institución se graduó como doctora en Ciencia Social con Especialidad en Sociología. Estudió una Maestría en Política Comparada en London School of Economics and Political Science en Gran Bretaña. Asimismo, es maestra de Investigación en Estudios del Desarrollo por Institute of Development Studies, University of Sussex también en Gran Bretaña.

Ha aportado diversas investigaciones y ha participado en grupos de trabajo con enfoque social. Es autora de un libro de documentos técnicos y de varios artículos. Actualmente es investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

#### Revista Cámara: Doctora, ¿cómo considera el estatus de la política social en nuestro país?

**Iliana Yaschine:** En general, creo que la política social, los programas sociales, han tenido avances importantes en México, en las últimas décadas; y eso lo puede uno observar en cómo han evolucionado a lo largo del tiempo algunos de los indicadores sociales que tienen que ver con la educación, salud, vivienda, accesos a servicios sociales en lo general para la población. Sin embargo, creo que hay algunos retos importantes, porque mientras uno de los avances más grandes que ha habido es en materia de normatividad, con muchos avances normativos relevantes tanto constitucionales como leyes secundarias, también hay algunos retos que son importantes en ese sentido.

El Coneval ha señalado que hay alrededor de 280 programas sociales a nivel federal que atienden distintas dimensiones de lo social, pero que en una gran medida se duplican entre sí y no están bien articulados.

Algo que vale la pena enfatizar es que para garantizar el cumplimiento, hay que poder medir los resultados de dichos programas. En términos de los resultados, lo que se observa, a pesar de los avances, es que sigue habiendo un porcentaje importante de la población que tiene carencias sociales. Si pensamos por ejemplo en los datos más recientes de la medición de la pobreza en México en el 2012, podemos ver que hay cerca de 50% de la población que se encuentra en situación de pobreza, y que quiere decir que tiene alguna carencia de las que define la ley como carencias sociales y un ingreso inferior al que sería deseable.

Si lo vemos desde otra perspectiva, algo que también se podría ver es que hay una enorme cantidad de programas sociales. El Coneval ha señalado que hay alrededor de 280 programas sociales a nivel federal que atienden distintas dimensiones de lo social, pero que en una gran medida se duplican entre sí, no están bien articulados. En muchos de los casos no han mostrado que sean programas eficaces en lograr los objetivos que se proponen, y eso es a nivel federal; si se amplía la visión a nivel estatal, municipal, la cantidad de programas a ese nivel también es enorme, y no hay articulación entre lo federal, lo estatal y lo local.

Entonces, esa falta de articulación y la falta de eficacia de muchos de los programas es un reto de los más importantes que hay.

#### RC: ¿Por qué surgen los programas sociales?

**IY:** Porque hay todavía deficiencias importantes en términos del logro del bienestar de la población. Pensando que en el siglo pasado hubo avances significativos como en la cobertura educativa, de salud, de seguridad social, de vivienda, etcétera, a estas alturas, a inicios del siglo XXI, sigue habiendo carencias importantes y no sólo carencias en términos de la falta de acceso a servicios. El sistema de bienestar social que hay en México, si así se le pudiera llamar, tiene limitaciones importantes como



Fotografía: CUARTOSCURO

la estratificación de los beneficios y el hecho de que están muy segmentados.

Esto básicamente quiere decir, si tomamos el ejemplo de la educación, es que ahora prácticamente toda la población en edad de estar cursando la primaria tiene acceso a la educación, pero el tipo de escuelas y de educación que cada uno de los sectores de la población recibe es distinto. Entonces, no estamos hablando del mismo cumplimiento de derechos. Aunque asistan a la escuela, los niños en zonas rurales y zonas indígenas tienen acceso a escuelas de una muy baja calidad. Y ese es el caso de educación primaria donde hay, diríamos, educación de cobertura universal; pero si nos movemos en la educación secundaria, sobre todo a la superior o media superior el escenario es muy distinto. Y si nos movemos al acceso a salud, vivienda o servicios sociales en general, entonces ahí empezamos a encontrar un porcentaje más alto de población con carencias y que no se ha logrado cumplir con esos derechos.

Entonces, los programas sociales, de alguna manera, se han creado a lo largo del tiempo para tratar de cubrir esos vacíos en términos del cumplimiento del bienestar, sobre todo de ciertos sectores de la población, particularmente aquellos en condiciones de pobreza, de marginación o exclusión.

**RC: Y en materia de transparencia, ¿cuál sería la evaluación para los programas sociales?**

**IY:** Pues yo creo que ahí, como en todos los temas públicos, hay claroscuros. Me parece que el último

Por nombrar algunos ejemplos destacaría los procedimientos para tener acceso a la información por parte de la población en la información gubernamental, todas las normas que se han creado en torno a los lineamientos de los programas sociales que se deben seguir en términos de transparencia; por ejemplo, los portales de transparencia, los mecanismos de contraloría social de quejas y denuncias, también la obligación de los programas de tener reglas de operación, a que éstas sean públicas; todo lo que tiene que ver con los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas que también son prácticas importantes en términos de rendición de cuentas.

Por otro lado, yo creo que también son herramientas importantes en la medida en que proporcionan información sobre el desempeño de los programas. Esto puede ser útil tanto para la toma de decisiones de los propios programas para mejora de su funcionamiento, como para la toma de decisiones del Congreso en términos de las asignaciones presupuestales, así como para dar información a la ciudadanía en general, a la sociedad civil organizada, para dar seguimiento al funcionamiento de los programas y al ejercicio de los recursos públicos.

Entonces, todo lo que hace Coneval con las evaluaciones y con la información que difunde, yo creo que ha sido muy útil, incluso para nosotros que somos académicos, para tener acceso a la información, la cual antes era muy difícil conocer, y que nos permite saber cómo funcionan algunos elementos de las políticas y de los programas. También sirve esto a la sociedad civil organizada

El sistema de bienestar social que hay en México tiene limitaciones importantes, como la estratificación de los beneficios y el hecho de que están muy segmentados.

par de décadas han sido importantes en términos de los avances de transparencias. Y también en lo normativo, sobre todo en la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y, por otro lado, con la Ley General de Desarrollo Social y las que están vinculadas con el presupuesto basado en los resultados.

Las instituciones que se han creado, sobre todo yo destacaría al IFAI y Coneval, han sido muy importantes en estos últimos tiempos para normar y dar seguimiento en términos de transparencia y programas sociales. Eso se ha traducido en prácticas distintas en las instituciones de gobierno.



Fotografía: CUARTOSCURO

La transparencia sirve a la sociedad civil organizada para exigir cuentas al gobierno sobre cómo se ejercen los recursos públicos y a los propios beneficiarios de los programas, que al tener conocimiento de las reglas de operación, pueden exigir los derechos que les otorgan.

para exigir cuentas al gobierno sobre cómo se ejercen los recursos públicos, además de que los propios beneficiarios de los programas, al tener conocimiento de las reglas de operación, pueden exigir los derechos que les otorgan éstos.

Pero más allá de todos esos avances, creo que hay cosas que en ese ámbito se tienen que empujar, y sobre todo en el caso de la evaluación. Yo creo que todavía hay mucho por hacer en cuanto a garantizar la calidad de las evaluaciones que se realizan a los programas sociales. Y yo creo que sobre todo uno de los puntos más importantes, donde me parece que no acaba de cerrarse el ciclo de evaluación, es a la hora de la toma de decisiones, tanto por parte de los programas, o sea, sobre qué hacer en términos de las modificaciones con base en los resultados de la evaluación, como por parte del Congreso a la hora de la asignación de recursos. Ahí se rompe un poco el ciclo y lo que no se ha visto mucho es toma de decisiones más drásticas, por ejemplo en un caso extremo el cómo cerrar un programa que se ha demostrado que no funciona.

**RC: Porque al final de cuentas esto se refleja en el presupuesto, y si no está funcionando pues el dinero podría destinarse a otro programa que sí esté funcionando.**

**IY:** Sí, exactamente, para evitar tanta duplicidad y desarticulación, y la vía más certera para lograr eso sería la presupuestaria.

**RC: ¿En qué radica el fracaso o el éxito de un programa social?**

**IY:** Hay dos ámbitos en los que se podría reflexionar, uno que tiene que ver con cuestiones del proceso. Pensándolo en esa dimensión, un buen programa, para que funcione, tiene que partir de un buen diagnóstico, de un buen análisis de cuál es el aspecto o problema que quiere atender, cuál es la problemática, cuáles son las características específicas de esa problemática, y eso necesariamente llevaría a un buen o un mejor diseño del programa para abordar esos aspectos que se quiere modificar. Y eso suena muy lógico pero es curioso, no es tan común como uno quisiera. Si se revisan, por ejemplo, las

evaluaciones diversas que se han hecho de diseño, de consistencia y resultados por parte del Coneval a los distintos programas, hay muchos de ellos que no parten de una cosa tan básica como es un diagnóstico que derive en un buen diseño. Teniendo un buen diseño tendría que haber una buena planeación sobre cómo llevar ese diseño a la práctica, cómo hacerlo operativo, porque se puede tener un diseño teórico muy adecuado a la problemática, pero si no se logra aterrizar con procesos específicos y claros y que operen bien en campo, con un buen diseño institucional que haga posible esa operación, es muy difícil que se generen los resultados deseados. Yo creo que sí es indispensable que el programa integre un sistema de monitoreo y de evaluación que permita conocer cómo está funcionando, retroalimentar y generar las decisiones necesarias en el momento oportuno. Eso en términos del proceso de una política de un programa. Pensando en alguno de los insumos, yo creo que uno puede tener todo ese proceso bien diseñado, pero si no tienes el presupuesto suficiente o la información estadística necesaria, así como toda información que sea necesaria para el diagnóstico, el diseño, la planeación, etcétera, y los recursos humanos necesarios para cada parte del proceso y con la capacitación necesaria pues va a ser muy difícil implementarlo. Entonces yo diría que un buen proceso y los insumos suficientes darían mayores posibilidades a que un programa funcione.

**RC: ¿Cuál sería la mejor estrategia para lograr un desarrollo social óptimo en el país?**

**IY:** Ahí sólo te puedo contestar algunas cuestiones más generales, porque la receta ojalá la tuviéramos. Yo creo que el punto de partida fundamental es una visión basada en derechos y que la perspectiva del diseño de esa política sea garantizar el cumplimiento y el ejercicio de los derechos sociales por parte de toda la población; y ahí enfatizaría toda, porque es algo que ha faltado en México. Toda la garantía de esos derechos para toda la población en igualdad de circunstancias y no en esta lógica estratificada, que es la que ha prevalecido en México.

Toda la población tendría que tener la posibilidad de ejercer sus derechos, por lo menos a partir de un



Fotografía: CUARTOSCURO

Un buen programa tiene que partir de un buen diagnóstico, de un buen análisis de cuál es la problemática, cuáles son las características específicas de esa problemática.

mínimo de bienestar. Esa es la orientación general de la política. En términos más prácticos, yo creo que es necesario tener una combinación de política de corte universal como podrían ser las políticas educativas, de salud, de vivienda, alimentación, pero que se considere la utilización de herramientas focalizadas que permitan llegar de mejor manera a esos sectores de la población donde generalmente la política universal no ha llegado, y que sean instrumentos para asegurar que esos sectores de la población tengan acceso a ese ejercicio de derechos.

**RC: ¿Es suficiente la cobertura de los programas sociales?**

**IY:** Actualmente, yo diría que la política social en lo general no ha alcanzado la cobertura deseada. Sí en

el caso de educación primaria, pero no en los otros niveles de educación. En salud, por ejemplo eso es mucho más claro, que la cobertura dista mucho de ser la necesaria.

La diversidad en términos de alcances y cobertura de todos esos programas es enorme. Ahí se encuentran programas con muy bajo presupuesto y una cobertura muy pequeña, y quizá con un objetivo muy específico. Hasta Oportunidades, que tiene una cobertura de 6 millones de familias a nivel nacional, tiene problemáticas. Entonces, es difícil en ese sentido generalizar, hay mucha heterogeneidad entre los programas.

**RC: ¿Cree que los programas sociales se han ido adecuando con el paso del tiempo?**

**IY:** Yo creo que sí. Si uno ve la evolución de los programas sociales, en las últimas décadas ha habido cambios. Pienso que una parte de las razones detrás de esos cambios tiene que ver más con cuestiones ideológicas-políticas que con una adaptación a nuevas circunstancias. Pienso que ese elemento ideológico-político permea siempre y ha permeado siempre en el diseño de la política social y de los programas específicos. Sin embargo, pienso que en tiempos más recientes, hay algunos elementos que han permitido diseños distintos. Uno tiene que ver con el tema de la información que ya mencionaba antes; hace algunas décadas, el sistema de información estadística y geoestadística no permitía conocer muchas características del país y de la población, aspectos que ahora sí se conocen con mucha facilidad. Entonces, el acceso a esa información hace posible identificar, por ejemplo territorialmente, cuáles son los lugares en donde es necesario llevar a cabo cierto tipo de acciones y diferenciar entre las acciones que se requieren en un lugar y otro. También hace posible identificar problemas específicos de la población, por ejemplo en salud, de nutrición, alimentación, vivienda, etcétera; identificar ciertos sectores de la población que tienen necesidades distintas o viven en situaciones de vulnerabilidad específicas, lo que podemos ver por las diferencias de edad.

Ese avance en el conocimiento del país y de la población ha hecho posible el diseño de algunas acciones que están orientadas de manera más específicas a alguno de estos grupos que se han identificado como prioritarios o más vulnerables. En ese sentido sí creo que puede haber habido alguna adaptación o diseños de algunos programas ajustados y dirigidos más específicos a unos sectores de la población, que han sido posible identificar a través del conocimiento de la realidad del país.

**RC: Hablamos un poco de las reglas de operación hace un momento. ¿Qué cree usted que se necesite para que funcionen de una manera óptima?**

**IY:** Pues yo creo que unas reglas de operación deben de ser claras, deben de estar redactadas claramente, no deben de ser muy detalladas, pero sí suficientemente específicas para que se pueda entender cuál es el objetivo de cada programa, qué propósito tiene, cuáles son los elementos fundamentales de su diseño y de su operación. Y que al leer las reglas, cualquier ciudadano pueda revisar, conocer y entender; para que sepan a qué tienen derecho, cuáles son sus obligaciones, dónde se pueden quejar si algo no funciona. Entonces, todas esas especificaciones deben de estar plasmadas en las reglas de manera clara y específica, para que cualquier sector de la población las pueda entender.

**RC: ¿Cómo ve el funcionamiento del programa Cruzada contra el hambre?**

**IY:** Lo que diría es que es una estrategia que está todavía en proceso de conformación. Estuve coordinando uno de los estudios de evaluación de diseño de la Cruzada por parte del Coneval. Entonces, una de las conclusiones es esa, es una estrategia que durante el transcurso de este año ha estado diseñándose, que todavía no acaba de consolidar su diseño y que plantea retos muy grandes.

En el decreto de creación de la Cruzada contra el hambre, se menciona una lista de 70 programas que son los que ellos incluyen dentro de la estrategia y que buscan articularlos en torno a beneficiar a la población objetivo de la Cruzada.

Ahí el reto de la coordinación interinstitucional es muy grande, y está también el reto de la coordinación

Se puede tener un diseño teórico muy adecuado a la problemática, pero si no se logra aterrizar con procesos específicos que operen bien en campo, con un buen diseño institucional que haga posible esa operación, es muy difícil que se generen los resultados deseados.



Fotografía: CUARTOSCURO

Un buen sistema de información estadística hace posible identificar los lugares en donde es necesario llevar a cabo cierto tipo de acciones y diferenciar entre las acciones que se requieren en un lugar y otro.

intergubernamental entre los gobiernos federal, estatales y municipales. La coordinación ha sido históricamente muy complicada, por lo que ahí hay retos importantes.

Lo otro que vale la pena reflexionar es que son 70 programas que ya existían previamente, que son programas que tienen objetivos diversos y que fueron diseñados bajo otra lógica y que ahora se buscan articular en torno a objetivos comunes. Habría que valorar qué tanto estos programas realmente están apegados con los objetivos que la Cruzada persigue; y si no, es necesario pensar —la Sedesol sí lo está pensando en ese sentido— en diseñar nuevos programas que vayan acorde con lo que la Cruzada busca hacer, por lo menos para llenar los huecos que quedan, dado que los 70 programas no necesariamente cubren todos los requisitos que se necesitarían para cumplir con los objetivos de este programa.

Entonces, en términos de diseño hay algunos retos. Yo digo que todavía es pronto para evaluar resultados, apenas están en una fase piloto. Hay que ver realmente si logran coordinar en campo, y qué efectos tiene este ejercicio de coordinación en términos concretos sobre los indicadores que la propia “Cruzada” ha marcado para evaluar su eficacia. Pero sí, es un esfuerzo enorme y con retos muy grandes, y hace falta ir clarificando cómo se va a consolidar e ir viendo si los resultados son los que se esperan o no.



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO

La GESOC (Gestión Social y Cooperación, AC) presentó su Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) 2013. La GESOC es una organización de la sociedad civil especializada en la generación de evidencia y soluciones metodológicas encaminadas a incrementar el valor público que se produce a favor del desarrollo social, buscando avanzar hacia un gobierno con la capacidad institucional para mejorar la provisión de bienes y servicios y el ejercicio de los recursos públicos con transparencia y la rendición de cuentas.

Esta herramienta, diseñada a partir de evaluaciones oficiales, refleja en una escala numérica de 0 a 100 el

nivel de desempeño de cada programa gubernamental federal, entendido como su capacidad para resolver el problema público que atiende.

Este nivel de desempeño es estimado a partir de tres variables sustentadas en información oficial pública, la cual suele encontrarse dispersa y presentada de manera caótica:

1. Calidad de diseño del programa. Variable que estima el grado de alineación estratégica del programa con las prioridades nacionales de desarrollo. De igual manera, evalúa la pertinencia y consistencia de las previsiones de operación y orientación de resultados a la ciudadanía.



Fotografía: CUARTOSCURO

2. Capacidad mostrada por el programa para cumplir con sus propias metas. Esta variable es estimada a partir del nivel de avance en indicadores estratégicos y de gestión reportado por los responsables de cada programa en la cuenta pública o en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al cierre de año.

3. Cobertura de la población potencialmente beneficiaria de cada programa. Estimada a partir de la información de la cobertura poblacional procedente de las evaluaciones específicas de desempeño del periodo, coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Además de la calificación de los programas, el INDEP lleva a cabo una clasificación de cada programa en seis categorías de desempeño, que a su vez explican las razones para sustentar la calificación obtenida. Las categorías de desempeño de los programas en el INDEP son las siguientes:

1. Programas con nivel de desempeño óptimo
2. Programas con alto potencial de desempeño
3. Programas con nivel de desempeño mejorable
4. Programas con nivel de desempeño escaso
5. Programas que reflejan la dispersión de la política social federal
6. La caja negra del gasto social federal

### Resultados del desempeño de los Programas de acuerdo al INDEP 2013

Los resultados presentados en el INDEP 2013 son los relativos al análisis del periodo 2012-2013. La condición básica de estimación fue que cada programa debería reportar información tanto de avance de indicadores en la cuenta pública 2012, o al menos en el cuarto Informe Trimestral o en el

Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, así como contar con información de cobertura de su población potencialmente beneficiaria para ser "evaluable" e incluida en el INDEP. Todos los programas que no presentaron información en alguna de esas dos dimensiones fueron excluidos y clasificados como "opacos".

#### • La caja negra del gasto social federal

Aunque los esfuerzos de los últimos seis años, encaminados a incrementar el grado de transparencia de la información pública sobre el cumplimiento de metas y cobertura de programas sociales, han sido grandes, aún existen rezagos importantes que impiden conocer el nivel de desempeño. Este tipo de programas, son los que se encuentran clasificados aquí.

En 2013, el resultado que GESOC pudo obtener en su análisis es que 44 programas, de un total de 169, presentan esta característica. En términos presupuestales, esto representa 13.3% del total del presupuesto asignado a programas sociales.

En términos generales, la calificación promedio obtenida por los 125 programas considerados en el INDEP (restando los 44 pertenecientes a la "caja negra del gasto social federal") fue de 62.84. De este total, 51 programas resultaron reprobados en su desempeño (la calificación mínima aprobatoria es de 60 puntos, lo cual representa 30.17%, mientras que sólo 4 alcanzan una calificación superior a 90).

#### • Programas con nivel de desempeño óptimo

En esta clasificación se encuentran, de acuerdo con el INDEP, sólo 8 programas. Éstos obtuvieron un promedio de 90.86 puntos. Entre ellos destacan el Seguro Popular (94.06), Seguro Médico Siglo XXI (92.60) y el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, SA de CV (88.63). Si bien son pocos en cantidad, representan 17.52% del presupuesto, es decir 75,664 millones de pesos.

#### • Programas con alto potencial de desempeño

Los programas ubicados en esta clasificación en 2013 son 19. Éstos obtuvieron una calificación promedio de 60.9. Entre ellos se encuentran el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (82.12), el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, SA de CV (82.88), Pensión para Adultos Mayores (79.79) y el Programa Escuelas de Tiempo Completo (80.97), entre otros. Su presupuesto para el año fiscal 2013 fue de 184 mil 561 millones de pesos, que representa 42.73% del total de presupuesto destinado a este rubro.

#### • Programas con nivel de desempeño mejorable

De los 125 programas incluidos en el INDEP, son 4 los que se encuentran en esta clasificación. En promedio

obtuvieron 83.18 puntos de calificación. Entre estos, destacan el de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad (89.77), el Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego (85.43) y el Programa de Agua Limpia (PAL) (73.69). Estos representan 2% del presupuesto total, es decir 8 mil 768 millones de pesos.

#### • Programas con nivel de desempeño escaso

Estos programas que presentan condiciones de bajo nivel de cobertura a la población potencialmente beneficiaria son 61 y presentaron un promedio de 50.40 puntos de calificación. Entre estos, encontramos el Programa de Empleo Temporal (PET) (60.85), el Programa 3 x 1 para Migrantes (59.25), el Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI) (45.08) y Escuela Siempre Abierta a la Comunidad (36.12). El presupuesto asignado a estos 61 programas representa 13.9%, que equivale a 60 mil 18 millones de pesos.

#### • Programas que reflejan la dispersión programática y presupuestal de la política social del gobierno federal para atender los problemas sociales relevantes

La evidencia del INDEP indica que son 33 programas dentro de esta clasificación y que en promedio obtuvieron 66.3 en su calificación. Los programas que se pueden encontrar en esta clasificación son el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (77.68), el Programa Escuelas de Calidad (PEC) (75.68), el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) (70.95) y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) (69.83), entre otros. El presupuesto destinado a estos programas es de 45 mil 364 millones de pesos, que representa 10.5%.

### Conclusiones y recomendaciones basadas en los resultados del INDEP

Recapitulando, de los 125 programas considerados en el INDEP 2013, la calificación promedio fue 62.84. De éstos, 51 programas resultaron reprobados en su desempeño, considerando la calificación mínima aprobatoria de 60, y sólo 4 de ellos alcanzan una calificación superior a 90. Además, 84.02% (142 de los 169) de los programas sociales del gobierno federal, que representan 39.7% del total del presupuesto asignado en 2013 al rubro, están bajo alguna de estas dos condiciones: a) no se puede estimar su desempeño debido a su opacidad, o bien, b) no tienen posibilidad alguna de resolver el problema público que abordan debido a la dispersión programática y presupuestal que presentan.

Las recomendaciones a la Cámara de Diputados para dotar de mayor racionalidad a las asignaciones

presupuestales de estos programas para el presupuesto 2014, son las siguientes:

1. Endurecer las medidas de transparencia y rendición de cuentas en el Decreto de Presupuesto 2013 a los 44 programas presupuestarios que no proveen la información mínima necesaria para estimar su desempeño y que cuentan con un presupuesto conjunto de 57 mil 501 millones de pesos.
2. Blindar los niveles de presupuesto asignados a los 8 programas presupuestarios que obtuvieron un nivel de desempeño óptimo.
3. Priorizar en los incrementos presupuestarios a los 19 programas que poseen un alto potencial de desempeño.
4. No incrementar el presupuesto a programas con medio/bajo/escaso desempeño y exigir una agenda de mejora sustantiva pública, precisa y monitoreable de estos programas.
5. Exigir al Ejecutivo Federal una revisión integral de su política social para evitar los actuales niveles de dispersión.

En términos generales, la calificación promedio obtenida por los 125 programas considerados en el INDEP fue de 62.84.

Fotografía: CUARTOSCURO





Fotografía: CUARTOSCURO

# P

## OBREZA, POLÍTICA Y NORMATIVIDAD SOBRE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Los programas sociales son mecanismos que deben partir de un trabajo intensivo de levantamiento de información, un padrón preciso de usuarios, finanzas transparentes y claras y, lo más importante, una normativa clara para ejecutarlos.

El actual sistema político puede ser en sí mismo un obstáculo para la concreción de los objetivos de varios programas sociales, pues cada acto público lleva consigo un significado electoral y político, por lo que es dudosa la real persecución del bien social.

En la actualidad, las Secretarías que cuentan con diversos programas de asistencia social son: Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, entre las que suman alrededor de 108 programas que se enfrentan a diferentes problemáticas respecto a sus reglas de operación.

Los programas sociales que se aplican en comunidades marginadas con altos índices de pobreza y rezago enfrentan diversos problemas: falta de transparencia en la gestión de recursos, reglas de operación no claras, retraso al dar los apoyos, así como duplicidad de programas.

Cabe señalar que los programas aplicados no son permanentes y algunos cambian durante el sexenio.

Los programas sociales que se aplican en comunidades marginadas con altos índices de pobreza y rezago enfrentan diversos problemas: falta de transparencia en la gestión de recursos, reglas de operación no claras, retraso al dar los apoyos, así como duplicidad de programas, lo que hace difícil que la ayuda otorgada llegue en tiempo y forma a los beneficiarios.

Por ello, es necesario modificar las reglas de operación para que se ejecuten con eficiencia estos programas, orientados al beneficio de los 3.2 millones de personas que viven en pobreza y a los 11.7 millones que padecen pobreza extrema.

### Orígenes

La primera referencia que existe sobre las reglas de operación se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 1998, el cual se aplicó en los programas que integraban el ramo 26 denominado "de Desarrollo Social y Productivo de Regiones de Pobreza". Ya con las adecuaciones normativas que se aprobaron en el 2000, en el decreto del PEF se enumeran los programas sujetos a dichas reglas.

En el 2002 se homogeneizó el requisito para que todos los programas federales que entregan subsidios contaran con dichas reglas y estuvieran apegadas a ellas. A partir de esa fecha, quedaron establecidos en el decreto de Presupuesto de Egresos y en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria los tiempos y características de tales documentos.

### Reglas y programas

¿Qué son las reglas de operación y por qué son tan importantes y necesarias? Según el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, son normas que establecen los criterios con los que se decidirá la forma de operar de los Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO) del gobierno federal, con el fin de lograr que los apoyos económicos



Fotografía: CUARTOSCURO

se entreguen de forma eficaz, oportuna y con total transparencia.

Según la organización, no todos los programas sociales operan con dichas reglas, sólo aquellos que se aplican a poblaciones más grandes y cuentan con un presupuesto amplio.

Para que los programas sociales cumplan su objetivo, las reglas de operación tienen la función de establecer los lineamientos que los programas deben seguir a fin de que la selección de la población a la que van dirigidos se haga de forma rápida y llegue verdaderamente a quien lo necesita.

Las reglas de operación contribuyen a elevar el acceso al capital físico en las zonas del país que presentan marginación, rezago social y pobreza a través del abasto de servicios básicos y de calidad en vivienda e infraestructura social.

### Obstáculos

Los problemas que enfrentan las reglas de operación se advierten desde su creación, ya que el proceso administrativo que debe observarse para su

elaboración y aprobación no garantiza del todo la viabilidad y eficiencia de la implementación del programa específico.

Además, existe un vacío jurídico respecto a los PSRO, ya que, con apego a lo establecido en la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal decide la implementación de un programa delegando la responsabilidad del diseño de sus reglas de operación a la entidad de la Administración Pública Federal a la que se le asigna.

A esto se le suma año con año el fantasma del uso electoral de los PSRO. Este es un fenómeno muy común, que aqueja a los programas por su falta de reglas claras. Según la Secretaría de Desarrollo Social, la existencia de actos irregulares y de corrupción por parte de servidores públicos, así como su uso electoral, son acciones que detienen la fluidez de los programas.

Otra de las causas de que los recursos económicos se canalicen a fines ajenos a la política social y, sobre todo, que no se atiende a la población que van dirigidos, es que los padrones de beneficiarios tienen irregularidades tales como la duplicidad, en donde una sola persona recibe grandes cantidades de apoyo y recursos mientras que otras no reciben ninguna clase de ayuda.

En últimas fechas se han generado programas de desarrollo social en los que no ha habido coordinación entre las autoridades federales y locales.

Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señalan que un problema frecuente en la aplicación de los programas es la gran dispersión que existe. Son 273 programas a nivel federal y 2 mil 391 en la entidades federativas que no cuentan con información sistematizada sobre los resultados.

### Propuesta del Legislativo

En el ámbito legislativo, el pasado 12 de noviembre los diputados hicieron un exhorto al Ejecutivo Federal, así como a las dependencias respectivas, para que consideren la opinión de la Cámara de Diputados en la construcción de las reglas de operación.

El acuerdo de la Junta de Coordinación Política fue el siguiente:

PRIMERO.- Se exhorta al Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias respectivas a fin de que la Cámara de Diputados sea consultada para construir las reglas de operación estableciéndose los espacios de razonamiento para consensuar los acuerdos necesarios.

SEGUNDO.- Se exhorta al Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias respectivas para que al elaborar las reglas de operación a las que se sujetarán los programas y fondos federales, consideren las propuestas que presenten los gobiernos de las entidades federativas, los grupos sociales y organizaciones campesinas, los pueblos y comunidades indígenas y particularmente las que presente la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que para lograr que verdaderamente se beneficie a los sectores que hacen uso de los programas sociales, las reglas de operación deben ser más claras y sencillas y deben ayudar a eliminar el alto porcentaje de actos de corrupción; asimismo, las dependencias que tienen programas sociales deben elaborar reglas de operación que tomen en cuenta los principios de simplicidad y precisión a fin de facilitar la aplicación de los recursos y operación de los programas.

Finalmente, deben existir mecanismos en los que participen de manera activa las diferentes instancias gubernamentales y el Congreso de la Unión, con el fin de procurar que las medidas contenidas en los PSRO alcancen un mayor nivel de eficiencia.



Fotografía: CUARTOSCURO

## SEGUIMIENTO A PROCESOS ELECTORALES LABOR DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE PROGRAMAS SOCIALES

La Comisión Especial de Programas Sociales surge del análisis objetivo de los innumerables acontecimientos irregulares y de las pruebas públicas referentes al uso indebido de estos programas. Sus objetivos generales y particulares se pueden resumir en vigilar el adecuado funcionamiento de los programas sociales y el uso debido y legal de los recursos que les son asignados.

Particularmente en 2013, la comisión dio seguimiento a 14 de los 15 procesos electorales que se llevaron a cabo en varios estados del país. En virtud de lo anterior, se presentó y finalmente se aprobó un plan de trabajo que incluyó la planeación y logística de las giras que se realizaron para cumplir con la función que dio origen a esta comisión.

### Giras y reuniones de vigilancia en los estados

El trabajo que la comisión desempeñó a lo largo de este 2013 incluyó giras de trabajo encaminadas a la vigilancia de los programas sociales para que éstos no fueran utilizados para beneficiar a algún candidato en los diferentes procesos electorales que se desarrollaron en el país el 7 de julio. Por esta razón, la Comisión Especial de Programas Sociales decidió visitar 14 estados donde se celebrarían elecciones que incluían un gobernador, 931 presidentes municipales, 441 diputados locales y un diputado extraordinario en Sonora.

Desde el plan de trabajo planteado en la creación e integración de esta comisión, cada gira de trabajo estaría conformada bajo la misma estructura, la cual comprendía cinco diferentes reuniones y actividades en el siguiente orden:

- con el titular del Poder Ejecutivo de cada entidad;
- con el delegado federal de la Secretaría de Desarrollo Social y el coordinador estatal del Programa Oportunidades;
- con el procurador general de Justicia Estatal y con el delegado federal de la Procuraduría General de la República;



Fotografía: CUARTOSCURO

Las reglas de operación contribuyen a elevar el acceso al capital físico en las zonas del país que presentan marginación, rezago social y pobreza a través del abasto de servicios básicos y de calidad en vivienda e infraestructura social.



-con los presidentes de los Congresos Estatales, Institutos Electorales locales y consejeros electorales, y

-conferencias de prensa al término de cada visita.

Los estados de la República donde se llevaron a cabo estos procesos fueron Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En cada uno de ellos, la comisión llevó a cabo las reuniones planteadas, en las cuales incluso participaron diputados federales representantes de los distritos de esas entidades y, en algunos casos, también se contó con la participación de diputados locales.

Previo a dichas giras de trabajo, la comisión realizó dos reuniones preparatorias y de un alto grado de importancia: con el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong y con la secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles Berlanga. Dichas reuniones fueron importantes tanto por el propio perfil de los funcionarios como porque estas instancias fueron las encargadas de la organización de dichas giras de vigilancia.

En cada uno de los casos, exceptuando el estado de Puebla, se lograron las reuniones con el presidente y consejeros de los institutos electorales de cada entidad, además de reuniones con magistrados de salas electorales y presidentes magistrados de Tribunales Electorales estatales. Los primeros dieron a conocer sus programas de trabajo para la jornada electoral del 7 de julio, así como los acuerdos llevados a cabo por el propio consejo con base en la legislación electoral y las acciones para realizar las elecciones democráticamente. Los magistrados y presidentes de los Tribunales Electorales estatales presentaron un informe general de las controversias e impugnaciones presentadas.

Los gobernadores y funcionarios de los estados señalaron que se implementaron programas de capacitación para servidores públicos, con el fin de evitar el uso de recursos públicos a favor de candidatos o partidos políticos y las acciones que las contralorías de los estados habían implementado junto con la Fiscalía Especializada para la Atención

de Delitos Electorales (FEPADE) y las subsecretarías o fiscalías especiales de delitos electorales, con el fin de blindar las elecciones y que se efectuaran apegadas a legalidad.

En los estados, salvo Zacatecas, se pudo comprobar satisfactoriamente que los partidos políticos habían firmado al momento de la visita de la comisión un adendum al Pacto por México para blindar y respetar las elecciones en sus respectivos estados. Asimismo, la comisión pudo verificar la veda electoral en cuanto al reparto de becas y otros apoyos durante el proceso electoral. Incluso, la comisión apeló a la voluntad política de las fuerzas involucradas en una situación lamentable presentada en Zacatecas, en donde la falta de entrega de semillas por la sequía estaba afectando a más de 100 mil familias. Finalmente, con la ayuda del secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, esta situación se pudo resolver.

### Conclusiones derivadas de las visitas de la comisión

Las actividades llevadas a cabo por la Comisión de Programas Sociales, con las que se cumplió con la encomienda que le otorgó la Cámara de Diputados, han sido de gran valor. Por una parte, se verificó que los procesos electorales estuvieran sujetos a la legalidad y que fuera la política la herramienta por la que dirimieran las diferencias en esta coyuntura electoral. Además, se repartieron 300 mil volantes, exhortando a la población a colaborar para que dichos procesos se realizaran con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Este ejercicio se llevó a cabo partiendo de cuatro premisas:

1. La comisión únicamente se pronunciará respecto al uso de los programas sociales federales y estatales, y evitará pronunciarse sobre cualquier otro aspecto de los procesos electorales estatales, a efecto de evitar que se considere una injerencia del Poder Legislativo Federal en los ámbitos locales.
2. La gira es de conocimiento y de exhortación, ya que es la primera y servirá para informar a la ciudadanía sobre el trabajo que realiza la comisión y dar a conocer los mecanismos estatales que existen para la detección y denuncia de recursos públicos relacionados con programas sociales.
3. La comisión turnará cualquier queja que le presenten los ciudadanos a la instancia que corresponda, a efecto de que con base en su competencia determine lo que conforme a derecho proceda, sin hacer ningún pronunciamiento.
4. La comisión no es un ente jurisdiccional, por lo que trabajará preferentemente bajo un mecanismo de denuncia social, que será elevada ante las instancias correspondientes o, en su caso, ante la misma tribuna de la Cámara de Diputados.

# POR EL FUTURO DE MÉXICO

## CRUZADA NACIONAL

### CONTRA EL HAMBRE



El 22 de enero de 2013, en el municipio de Las Margaritas, Chiapas, el presidente Enrique Peña Nieto presentó el decreto por el que se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. En el lanzamiento de este programa se señaló que, en una primera etapa, abarcaría 400 municipios y atendería a 7.4 millones de personas que viven en pobreza multifactorial extrema. La selección de estos 400 municipios, se dice en el decreto, está basada en estudios y análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Según las cifras de este organismo gubernamental, la cuantificación por ingresos indica que la cantidad de personas en pobreza pasó de 45.5 millones a 57.7 millones. En cuanto a la medición multidimensional, ubica a 52 millones de personas en pobreza, es decir, 4 millones más que en 2008. Sea cual sea la metodología usada, el hecho es que el avance de la pobreza es el desequilibrio social más grave que México debe enfrentar.

Para el especialista José Luis de la Cruz "La puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre constituyó un reconocimiento implícito de que el modelo económico y los programas de atención social implementados en México durante los últimos 30 años no han funcionado, y que el país enfrenta la urgente necesidad de resolver el problema que representa la pobreza en su nivel más lacerante, cuando las personas no tienen la capacidad de alimentarse. En este sentido la cruzada es un llamado para atender un aspecto básico para cualquier ser humano y no resuelto en México: el de garantizar su acceso a la alimentación".

## La estructura de la Cruzada Nacional contra el Hambre

La Cruzada Nacional contra el Hambre pretende cumplir con cinco objetivos básicos:

1. Cero hambre en las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda, mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos, el ingreso de campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas de alimentos.
5. Promover la participación comunitaria.

Para lograr estos objetivos básicos, el Ejecutivo, de acuerdo con el decreto que establece el “Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, estará conformado por cuatro instancias decisorias:

- 1- Una comisión intersecretarial para implementar la cruzada, conformada por las secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa, Marina, Hacienda, Medio Ambiente, Energía, Economía, Agricultura, Comunicaciones, Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo Agrario, Turismo, así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- 2- Acuerdos con las entidades federativas y los municipios, que buscarán lograr una mayor coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Éstos forman parte de un mecanismo necesario para integrar a los estados y municipios, quienes de manera natural tienen una mayor cercanía con los problemas particulares de la población.
- 3- Un Consejo Nacional integrado con la secretaria de Desarrollo Social, quien presidirá a representantes de organizaciones de los sectores

social y privado, representantes de instituciones académicas y representantes de organismos e instituciones internacionales. Los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del DF serán invitados permanentes.

- 4- Comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales. Estos comités tienen el propósito de favorecer y enriquecer la participación social de los beneficiarios de los programas sociales. Sus funciones son básicamente dos: colaborar en la implementación de los programas y supervisar que éstos cumplan con los objetivos establecidos en cada uno.

Esta cruzada impulsada por el Ejecutivo canalizará, a través de programas sociales previamente existentes, recursos en los siguientes términos: 17 programas serán de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 14 de la Secretaría de Desarrollo Social, 13 de la Secretaría de Medio Ambiente, 5 de la Secretaría de Salud y otros tantos de la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; 4 de la Secretaría de Educación; 3 programas de las secretarías de Economía, del Trabajo y de Desarrollo Agrario, respectivamente; uno de Comunicaciones y Transportes y otro de la de Seguridad Pública.

De todos estos programas, existen 10 que, más allá de ser programas focalizados y asistencialistas, están vinculados a procesos productivos en el campo, como son los de la Organización Productiva para Mujeres Indígenas, el de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, el Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, entre otros. El resto de los programas abarcan una gama de temas mucho más amplia como vivienda, migración, turismo, adultos mayores, empleo temporal, artesanías, vida silvestre, aguas residuales, becas, salud,



Fotografía: CUARTOSCURO

En el lanzamiento de este programa se señaló que abarcaría 400 municipios y atendería a 7.4 millones de personas que viven en pobreza multifactorial extrema.



Fotografía: CUARTOSCURO

La cruzada es un llamado para atender un aspecto básico para cualquier ser humano y no resuelto en México: el de garantizar su acceso a la alimentación.

obesidad, albergues escolares, acceso al crédito, seguros bancarios, innovación tecnológica o sustentabilidad.

### Retos y dudas sobre la Cruzada y su aplicación

Desde el arranque de la Cruzada se han expresado una gran cantidad de voces tanto a favor como en contra. Clara Jusidman, investigadora de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social, A C), plantea tres retos importantes que se le presentan al Ejecutivo en la aplicación de la Cruzada. El primero de ellos se refiere a la distribución diferenciada de los programas sociales, es decir a llevar los apoyos a la población que realmente requiere de ellos de manera específica. El segundo reto es el que se deriva de “alinearse 70 programas en operación en diversas áreas de gobierno y buscar concertaciones con los gobiernos estatales y municipales para evitar duplicidades. La experiencia indica que esta es una tarea titánica, lenta y poco sustentable. Los intereses creados de los beneficiarios, los operadores, los proveedores y los políticos que giran en torno a cada programa dificultarán mucho su conversión a los objetivos de la Cruzada”. El tercer y último reto es

el de la participación comunitaria y la participación social dentro de los Comités Comunitarios.

Estos retos son fundamentales si se busca realmente el éxito de la Cruzada Nacional contra el Hambre. A casi un año del Decreto que le dio origen, aún es demasiado pronto para conocer realmente sus logros y avances. Sin embargo, en palabras de José Luis de la Cruz, “El hecho de que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto haya reconocido que México se encuentra en una espiral negativa de pobreza es loable... [pero] es claro que la Cruzada Nacional contra el Hambre debe propiciar la construcción de un verdadero Pacto Social por México, que alinee los esfuerzos de la gente comprometida por elevar la calidad de vida en nuestro país y que a su vez sea la base para construir una verdadera Sociedad de Bienestar y Equidad, un legado que transformaría el rostro y destino de nuestro país. Básicamente implica ir más allá de un pacto político, representa comprometerse con el futuro del país. De no ser así la cruzada quedará como sus antecedentes, en estrategias y programas asistenciales que no pueden enfrentar el embate de la pobreza y el hambre que hoy crecen en México”.

#### Referencias:

- Jusidman Clara. *Tres retos de la Cruzada contra el Hambre*. Incide Social, México, 2013.  
De la Cruz, José Luis. *La Cruzada Nacional contra el Hambre*. Perspectivas, Instituto Friederich Ebert Stiftung, México, 2013.



Fotografía: CUARTOSCURO

## AS REGLAS DE OPERACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES FEDERALES

### ALGUNOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS PARA SU APLICACIÓN

**CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA**

La Secretaría de la Función Pública define las reglas de operación como “un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia”.<sup>1</sup> En el caso mexicano, los programas federales sujetos a reglas de operación son aquellos ejecutados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que

destinan recursos fiscales a beneficiarios, a través de subsidios o transferencias, que pueden ser en efectivo, en especie, o bien, como prestación de servicios.<sup>2</sup> Las reglas de operación son, entonces, regulaciones emitidas por el gobierno para garantizar beneficios sociales.

Los programas sociales sujetos a reglas de operación se establecen en el decreto de Presupuesto de Egresos y es en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria donde se establecen los tiempos y características de tales documentos. Son aprobadas para su aplicación previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictaminación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

La Cofemer emite los dictámenes regulatorios apeguándose a los criterios que establece la LFPRH, los cuales determinan que las reglas de operación deben contener, entre otros aspectos, los siguientes:

- Criterios precisos, definibles, mensurables y objetivos para la selección de los beneficiarios, instituciones o localidades.
- Mecanismos de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa.
- Proceso administrativo claro, en todas sus fases, para llevar a cabo el trámite para obtener el beneficio del programa.
- Los trámites sólo deben considerar los datos y documentos estrictamente necesarios para que el solicitante acredite si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad.

En la misma ley se establece la obligatoriedad de que las reglas de operación deben ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.

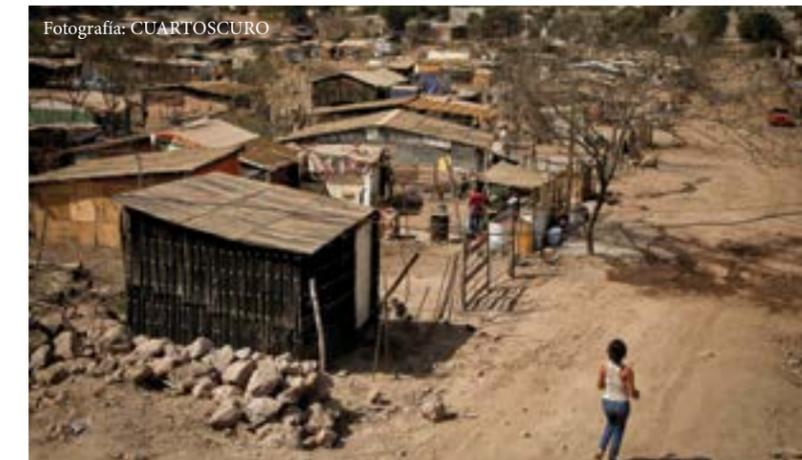
Aún con estos criterios, señalan algunos expertos,<sup>3</sup> las reglas de operación de los programas sociales federales no facilitan la operatividad de los programas, pues la dificultad de éstas y los posibles errores de diseño del programa representan un obstáculo para que se alcancen las metas propuestas de los programas.<sup>4</sup> Respecto de la evaluación del diseño de las reglas de operación, son pocos los estudios que la documentan, pues la mayoría de los análisis se enfocan en los resultados de la instrumentación de los programas, lo cual implica la inexistencia

de mecanismos de prevención o de control que garanticen un diseño apropiado de los programas.

Las reglas de operación refieren el diseño de operación de los programas, en tal sentido, los problemas sobre su aplicación se relacionan con el objetivo del programa (el problema que se pretende resolver), su operación (que integra la información sobre la coordinación institucional que permite una correcta operación de los programas por parte de las dependencias ejecutoras), y los mecanismos previstos para medir los resultados.<sup>5</sup>

En la práctica, la operación de los programas y las acciones en materia de desarrollo social del gobierno federal parecieran complicarse por el número de proyectos y acciones en cada uno de los rubros considerados y por el número de individuos que intervienen, además de que las reglas de operación resultan ser muy diversas aún cuando se trate del mismo rubro (ver Cuadro 1). Entre los factores que intervienen están el monto del presupuesto que se les asigna cada ejercicio fiscal, el tamaño y distribución geográfica de la población atendida y las prioridades de política pública que año con año definen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo.

Tan sólo en materia de educación existen 94 programas y/o acciones, siendo éste el rubro más numeroso; le siguen el de bienestar económico con 56, y salud con 40. El que menos programas y/o acciones registra es el rubro de seguridad social con 4, seguido del de alimentación, con 5.



Fotografía: CUARTOSCURO

<sup>2</sup> Conde Bonfil, Carola, “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de cuentas horizontal?”, El Colegio Mexiquense, México 2007, pág. 4. Disponible en [www.cmq.edu.mx/subir-documento/doc.../256-di1230420.html](http://www.cmq.edu.mx/subir-documento/doc.../256-di1230420.html)

<sup>3</sup> Organizaciones como Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C. a través del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, o la organización Gestión Social y Cooperación, A.C. han publicado artículos e informe relacionados con el diseño de reglas de operación de programas sociales.

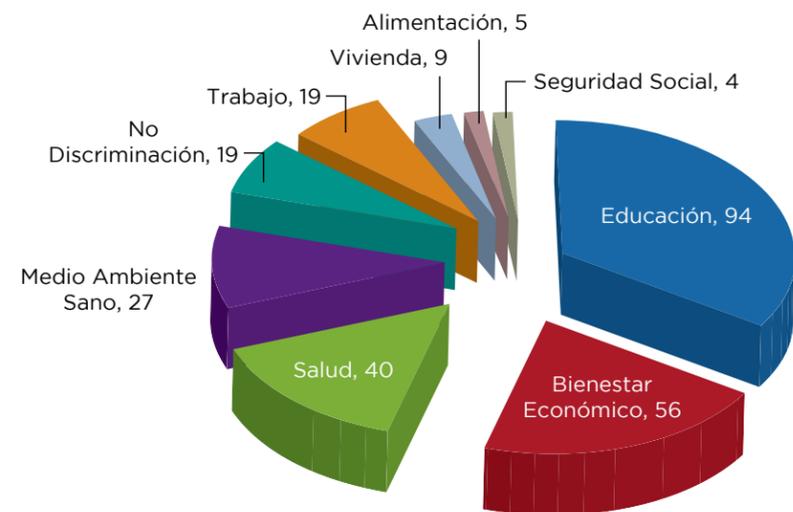
<sup>4</sup> Ver también el documento de Gilberto Fuentes Durán. “Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 71 México. 2009.

<sup>5</sup> Gestión Social y Cooperación, Asociación Civil (GESOC, A.C) Índice de Calidad de diseño de los programas federales evaluados en el ciclo 2007—2008. Disponible en: [esoc.org.mx/icadi/icadi.pdf](http://esoc.org.mx/icadi/icadi.pdf)

<sup>1</sup> Secretaría de la Función Pública. “Reglas de Operación”. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>

| Gráfica 1

**NÚMERO DE PROGRAMAS FEDERALES POR RUBRO, 2010**



Fuente: Coneval, con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales en Desarrollo social 2010.

En materia de reglas de operación, se observa una gran disparidad en la evolución de los programas y en la calidad de su diseño.

Un ejemplo de esta complejidad la encontramos al revisar las reglas de operación de programas que instrumenta la Sagarpa. En el Capítulo I, relativo al objeto de las reglas, artículo 1, inciso a), que se refiere a los apoyos en materia agrícola, ganadera y de pesca, se puntualiza que, además de que esas reglas de operación están sujetas al presupuesto autorizado en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal correspondiente, se deberá tener en cuenta que los programas o acciones de apoyo “se sumarán a la perspectiva transversal del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, con el fin de incrementar el ingreso permanente de los beneficiarios y la producción de alimentos de calidad en beneficio de las familias...”.

Es decir, la complejidad se encuentra en el hecho de establecer cada vez más reglas de operación para un mismo programa, en el que no queda claro si, en la lógica de asignar recursos de acuerdo a la estrategia estatal,

se tenga que autorizar también lo establecido por la federación. Se entiende que en un marco de planeación nacional y de federalismo, las entidades apoyan al gobierno federal en impulsar la productividad de las cadenas de interés de éste, pero las de importancia para este nivel de gobierno pueden no ser coincidentes con las de intereses para las entidades federativas.<sup>6</sup>

El Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social reconoce que la complejidad de los programas sociales responde al “proceso integral de planeación, elaboración, gestión y evaluación del conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo social del gobierno federal”. Esto es así porque una sola dependencia tiene a su cargo varios programas y/o acciones que debe instrumentar, lo que eleva el nivel de complejidad al intentar hacer llegar los recursos a los distintos sectores de la sociedad, pues se genera confusión entre los eventuales beneficiados (ver Cuadro 2) por las distintas reglas de operación en cada uno de ellos.

<sup>6</sup> Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C., “Propuesta de modificación a las Reglas de Operación de la Sagarpa 2013”, documento de trabajo.



Fotografía: CUARTOSCURO

La mayoría de los análisis se enfocan en los resultados de la instrumentación de los programas, lo cual implica la inexistencia de mecanismos de control que garanticen un diseño apropiado de los programas.

**Consideraciones generales**

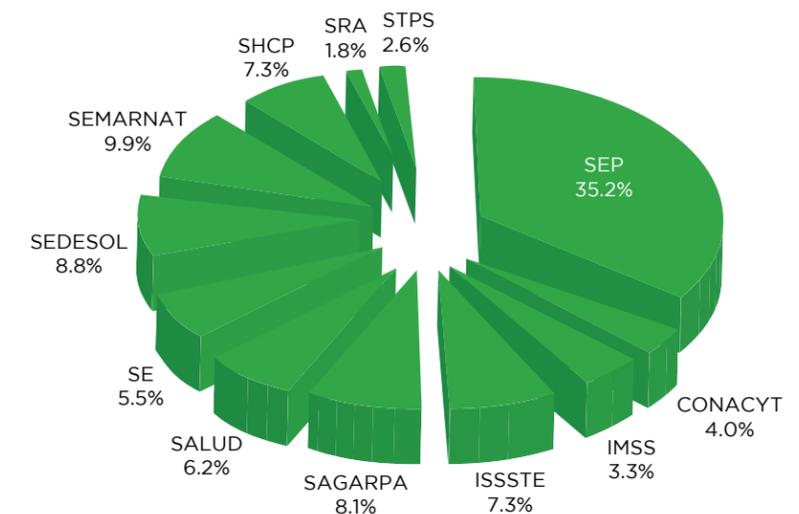
Las reglas de operación son mecanismos importantes que determinan la forma de acceso e instrumentación a todos los programas sociales. Se trata de lineamientos que se aplican de manera general a características específicas de las comunidades o territorios y cuya complejidad se hace más evidente en zonas rurales; sin embargo, las observaciones pueden resumirse de manera transversal a todos los programas: la necesidad de poder hacer más flexibles esas reglas de tal forma que las poblaciones objetivo

de dichos apoyos tengan la facilidad de acceso, tomando en cuenta la diversidad de condiciones sociales, económicas y geográficas de los ciudadanos que buscan verse beneficiados.

A continuación se presenta un cuadro que analiza ciertos apartados en los programas sociales de manera general, así como aspectos muy específicos de algunos de ellos, lo que da cuenta de la complejidad de las reglas de operación y permite hacer consideraciones sobre la situación que provoca ésta.

| Gráfica 2

**PROGRAMAS POR DEPENDENCIA FEDERAL, 2010**



Fuente: Coneval.

PROGRAMA	REGLAS DE OPERACIÓN	DIAGNÓSTICO
Consideraciones generales a los programas sociales		
273 Programas y/o acciones	Diversas reglas de operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos públicos son entregados con criterios institucionales, sin vinculación con las comunidades y territorios.</li> <li>• Existen intermediarios entre las instituciones que aprueban e implementan los programas sociales y la población que busca ser beneficiaria. Ese sector intermedio se considera mejor informado o bien, con acceso a información "privilegiada" en cuanto a fechas y formas de integración de los documentos para que sean aprobados. De manera especial se benefician los grandes productores que pueden pagar equipos especializados para operar estos programas y así bajar los recursos.</li> <li>• Existen zonas del país donde la población objetivo o los posibles beneficiarios desconocen los tipos de apoyo, como las ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación.</li> <li>• Tal y como están las reglas de operación, se pueden registrar duplicidades de los apoyos. Para comprobar tal afirmación, se revisaron las reglas de PROCAMPO, PROGAN, Ingreso Objetivo, y se dedujo que un solo productor puede ser beneficiario de los 3 programas al mismo tiempo.</li> <li>• En cuanto a la concurrencia de los programas, un beneficiario no puede solicitar apoyo para fortalecer su producción y avanzar en el segundo nivel de la cadena productiva, si no ha pasado determinada cantidad de años para volver a ser beneficiario. Es decir, las reglas de operación no señalan los mecanismos por los cuales los beneficiarios pueden avanzar en el fortalecimiento de sus negocios o unidades de producción.</li> <li>• Las reglas de operación hacen mención a los "lineamientos" o "manuales de operación", lo que ha ocasionado, en algunos casos, que se registre un criterio arbitrario o una mala interpretación por parte de los encargados de las ventanillas o de quien recibe los documentos. En todo caso, esos "lineamientos" o "manuales" deben ser parte de las reglas de operación y publicarse de manera conjunta.</li> </ul>
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)		Una vez aprobado el PEC, el Ejecutivo es quien diseña las reglas, metodologías, procedimientos, formatos y convocatoria, lo que elimina la participación real del Legislativo.
Consideraciones particulares de los programas sociales		
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag)	<p>3.1. Cobertura Artículo 4. El "Programa" tendrá una cobertura nacional con el fin de atender a la población asentada en "núcleos agrarios" de las entidades federativas y del Distrito Federal.</p> <p>3.2. Ponderación de criterios. Artículo 15. Para continuar en el procedimiento es indispensable que el "Proyecto productivo" obtenga en la "Evaluación Técnica", una calificación de 60 puntos o más.</p>	<p>La lista de los núcleos agrarios no se ha actualizado, por lo que existen nombres que no se encuentran en el sistema alterno de captura y por lo tanto, los grupos no pueden registrarse.</p> <p>Es importante mencionar que en ocasiones los criterios de evaluación técnica son exagerados por lo que les dan una calificación por debajo de la mínima, y los proyectos con sólo un par de correcciones pueden obtener más de 60 puntos. Quizá habría que revisar la pertinencia de establecerlo a partir de 30 puntos.</p>
Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	3.1. Cobertura Artículo 4. El "Programa" tendrá una cobertura nacional con el fin de atender a la población asentada en "Núcleos agrarios" de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.	La lista de los núcleos agrarios no se ha actualizado, por lo que existen nombres que no se encuentran en el sistema alterno de captura y por lo tanto, los grupos no pueden registrarse.

PROGRAMA	REGLAS DE OPERACIÓN	DIAGNÓSTICO
	<p>3.3.1. Requisitos de Participación Artículo 9. El "Grupo" deberá presentarse en la "Delegación" en la fecha y hora señalada en el acuse de recibo que genera el SICAPP para acreditar que se registró exitosamente la "Clave de Registro" y presentar la siguiente documentación en original y copia:</p> <p>XV. Credencial de Elector expedida por el Instituto Federal Electoral, la cual deberá contener el nombre del estado, municipio y "núcleo agrario" en el que habita el (la) integrante del "grupo" que debe ser el mismo que se registró en el anexo A y donde se desarrollará el "proyecto productivo". En caso de que la credencial no precise el "núcleo agrario" registrado en el anexo A, adicionalmente deberá presentar obligatoriamente, la "constancia de vecindad" que indique el "núcleo agrario" donde se desarrollará el "proyecto productivo". No se aceptarán comprobantes de credenciales en trámite.</p>	El IFE y la constancia de vecindad fungen como comprobantes personales de identificación, pero se considera que se estarían duplicando documentos, por lo que sería conveniente definir que sólo sea requisito entregar un documento de identidad que cubriera los requisitos.

Algunos problemas identificados para el acceso a recursos fiscales a través de los programas sociales, asociados al diseño de sus reglas de operación son:<sup>7</sup>

- En materia de reglas de operación, se observa una gran disparidad en la evolución de los programas y en la calidad de su diseño.<sup>8</sup>
- Acerca del problema que se pretende resolver, en algunos casos, se observa que éste no está claramente definido y, por lo mismo, alineado a objetivos de mediano plazo.
- Por el contrario, hay programas que tienen una clara definición del problema social, adecuados mecanismos de operación y orientación, sin embargo, el programa no llega a la población objetivo, pues, por ejemplo, en el caso de la focalización, se utilizan elementos tanto geográficos como poblacionales, sin que existan fórmulas o criterios que logren agrupar el objetivo planteado por la política pública que respalda al programa en cuestión.
- Relacionado con el punto anterior, criterios como la focalización, la cobertura universal, la demanda y la población objetivo son heterogéneos y no permiten que se atiendan las problemáticas existentes de manera integral.
- Los programas se orientan sobre todo al cumplimiento de la normatividad y de los procedimientos con una débil orientación a la ciudadanía y a los resultados, en algunos casos sin considerar la problemática y estatuto jurídico de las dependencias a través de las cuales se canalizan los recursos (por ejemplo, los subsidios para vivienda que, en el caso del Distrito Federal, no hay una correspondencia total en la

población objetivo entre el FONHAPO y el Instituto de Vivienda del DF).

- Hay problemas de interpretación de las reglas que desencadenan en conflictos legales en su aplicación.
- Existen problemas de coordinación entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno que obstaculizan la aplicación de las reglas de operación, especialmente porque para el cumplimiento de metas es fundamental la participación de los tres niveles de gobierno; sin embargo, al ser programas del gobierno federal, son las delegaciones secretariales quienes se encargan de distribuir los apoyos involucrados sin la intervención u opinión de instituciones locales, que son quienes mejor conocen las necesidades.
- Otro de los problemas para ejercer la totalidad de recursos asignados por la federación y el cumplimiento de metas de los programas federales es que las reglas de operación no consideran multianualidades, es decir, los recursos deben ejercerse dentro del año fiscal para el que fueron autorizados, sin considerar la dilación de la administración de los recursos, los imponderables de los proyectos o la ejecución de la obra que afectan el costo y tiempo de ejecución y provocan ciertos problemas para el término de los trabajos, de modo que hay un desfase entre los criterios temporales establecidos en las reglas, con las posibilidades de gasto del presupuesto autorizado.
- Otro señalamiento es la temporalidad de la publicación de las reglas de operación que, en muchos casos, se publican fuera de tiempo y de forma incompleta, de modo tal que los posibles beneficiarios no cuentan con la información completa para la toma de decisiones.

<sup>7</sup> Los puntos señalados corresponden a la revisión de investigaciones que abordan el problema del diseño de las reglas de operación, así como algunos puntos observados por los propios beneficiarios de los programas.

<sup>8</sup> La GESOC señala, por ejemplo que, a partir de la evaluación que llevó a cabo, mientras mayor es el tiempo de instrumentación se genera un proceso de aprendizaje que permite ajustar o modificar los objetivos y metas de un programa (en general, su diseño) para facilitar la solución del problema público que se busca enfrentar.



Fotografía: CUARTOSCURO

# D

## ESIGUALDAD Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO<sup>1</sup>

**Clara Jusidman**  
Ex-secretaria de Desarrollo Social del  
Gobierno del Distrito Federal

La desigualdad en México tiene profundas raíces históricas y es cada vez más compleja; asume diversas expresiones y es multifactorial. Se manifiesta en condiciones, niveles y esperanzas de vida fuertemente diferenciados entre personas y grupos de población, y determina trayectorias laborales y educativas que profundizan estas distancias.

La desigualdad en México se explica por atributos personales, relacionales y estructurales que determinan las posibilidades de las personas de capturar y retener recursos e ingresos a lo largo de su vida. Luis Reygadas<sup>2</sup> señala que, en general, los estudios sobre la desigualdad y, se podría agregar, también las políticas sociales han escogido alguna de esas tres opciones: los recursos y las capacidades de los individuos, las relaciones que se establecen entre ellos o las estructuras sociales. Las teorías individualistas han puesto el acento en la distribución de capacidades y recursos entre las personas, las teorías interaccionistas enfatizan las pautas de relaciones y los intercambios desiguales, y las teorías holísticas se han concentrado en las características asimétricas de las estructuras sociales. Apoyándose en Eric Wolf, Reygadas sostiene que la desigualdad es un fenómeno insoluble de las relaciones de poder.<sup>3</sup>

Cuando se habla de desigualdad, inmediatamente se piensa en la desigualdad económica y, sobre todo, en la desigualdad en el ingreso. Pero este tipo de desigualdad es resultado de una serie de desigualdades provocadas por diversas causas, a la vez que explica el origen de muchas otras.

Un tipo de desigualdad fundamental que, además, es acumulativa de generación en generación se relaciona con la propiedad diferenciada de bienes y recursos para la producción o para la obtención de rentas, tales como tierras, recursos naturales, de capital (inmuebles, equipo y maquinaria) y recursos financieros.

La desigualdad en México se explica por atributos personales, relacionales y estructurales que determinan las posibilidades de las personas de capturar y retener recursos e ingresos a lo largo de su vida.

En México, en el contexto de una sociedad fuertemente oligopolizada, y pese a las denuncias de la enorme acumulación de riqueza por unas cuantas personas y familias, no se cuenta con estudios que muestren, con sustento estadístico, cuál es el estado real de la distribución de la riqueza. A pesar de esta falta de información sólida, todo indica que las diferencias son más profundas que las observadas en la distribución del ingreso, y se estima que en los últimos años las políticas del Estado en materia fiscal, de concesiones para la operación de recursos, bienes y servicios públicos y de privatización de empresas han favorecido a personas, compañías y familias cercanas al grupo en el poder.

En este marco, el presente artículo repasa, a partir de diversos datos y estadísticas, la historia reciente de la desigualdad en México y el modo en que ha evolucionado la estructura de ingresos de las familias. Más adelante, se vincula la desigualdad con las diferencias de género, étnicas, de raza y lugar de residencia, de modo de relacionarla con la discriminación. En tercer lugar, se analizan las políticas sociales implementadas para enfrentar la desigualdad, desde

<sup>2</sup> "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional" en *Política y Cultura*, No 22, otoño de 2004, pp. 7-25.

<sup>3</sup> Eric Wolf: *Figurar el poder: ideologías de dominación y crisis*, Ciesas, México, 2001, p. 20

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado en la revista *Nueva Sociedad*, No 220, marzo-abril de 2009, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

## En México, en el contexto de una sociedad fuertemente oligopolizada, y pese a las denuncias de la enorme acumulación de riqueza por unas cuantas personas y familias, no se cuenta con estudios que muestren cuál es el estado real de la distribución de la riqueza.

los intentos de creación de un Estado de Bienestar hasta los más recientes programas de transferencia de renta. Finalmente, se plantea la universalidad como condición necesaria para el ataque a los problemas de desigualdad y pobreza en México.

### La evolución reciente de la desigualdad en el ingreso

México sufre una alta desigualdad en la distribución del ingreso, incluso en el contexto de América Latina, el continente más desigual del mundo. De hecho, el país solo es superado por Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, El Salvador y Honduras, que experimentan índices de desigualdad muy altos.

Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) concluye que, si bien la desigualdad aumentó en México en la década comprendida entre mediados de los 80 y mediados de los 90, disminuyó en la siguiente década.<sup>4</sup> Otros análisis destacan que incluso los hogares más favorecidos cuentan con ingresos moderados que apenas alcanzan para cubrir las necesidades de sus integrantes.<sup>5</sup>

Dos indicadores calculados con datos oficiales muestran la desigualdad en la distribución del ingreso en el país. El primero consiste en calcular la relación que guarda el ingreso medio del decil más rico de la población respecto del correspondiente al decil más pobre. El ingreso monetario promedio por hogar en 2000 del 10% más rico era 35 veces el correspondiente al del decil más pobre. Esta distancia se redujo a 30 veces en 2006, lo que de todos modos sigue siendo una diferencia notable. El segundo indicador es el Coeficiente de Gini, que pasó de 0,501 en 2000 a 0,473 en 2006, lo que muestra una mejora en la distribución del ingreso.<sup>6</sup>

Paralelamente, la pobreza también bajó. Las estimaciones de pobreza realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) muestran una



Fotografía: CUARTOSCURO

reducción entre 2000 y 2006.<sup>7</sup> La pobreza alimentaria pasó de 18.5% de los hogares a 10,6%; la pobreza de capacidades se redujo, en el mismo periodo, de 25.2% a 16.1%; y la de patrimonio pasó de 45.7% a 35.5%.

La desigualdad, ya muy alta, podría ser incluso más grave si se ajustaran las mediciones. Algunos especialistas, como Fernando Cortés, sostienen que la distribución del ingreso utilizada en los análisis se encuentra «truncada» por la ausencia de registros en las encuestas para los hogares más ricos. La fuerte evasión en las declaraciones de ingresos de las grandes empresas y de la especulación financiera, junto con la creciente participación de las actividades ilegales y criminales, hacen que los ingresos de los estratos más ricos de la población se encuentren subestimados.

En cuanto a la estructura de ingresos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) de 2006, 83.5% del ingreso monetario de los hogares proviene de ingresos por trabajo, compuesto por 64.3% de trabajo subordinado y 19.2% de trabajo independiente. Solo 4% deriva de renta de la propiedad, mientras que 12.4% corresponde a transferencias (jubilaciones, remesas, becas, donativos y regalos).<sup>8</sup>

La alta desigualdad, en efecto, se vincula a los cambios en las fuentes de ingresos. Desde los 70, los ingresos de las familias dependen cada vez menos del trabajo formal y de la actividad empresarial regulada y registrada, y cada vez más de actividades informales, la migración y el ejercicio de prácticas ilegales y criminales. Esto es consecuencia del bajo crecimiento de la economía de las últimas décadas, la reducida tasa de creación de empleos formales y la precarización derivada de la flexibilización laboral, en una etapa de la historia demográfica del país marcada por una amplia oferta de trabajadores jóvenes.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), entre 2004 y 2006 se observó un notable aumento en el ingreso monetario promedio de los hogares de los tres deciles más pobres, como se muestra en el cuadro: la variación fue de 19.3% en el decil más pobre, 14.3% en el segundo decil y 11.3% en el tercero. En el mismo periodo, el decil más alto incrementó sus ingresos 7.6%. Es decir, de acuerdo con los datos oficiales, en solo dos años el 10% más pobre de la población experimentó un aumento de su ingreso promedio que duplicó el aumento observado para el promedio nacional, que fue de 8.7%.

INGRESO CORRIENTE MONETARIO PROMEDIO por hogar trimestral por deciles de hogares, 2000-2006* (a precios constantes de 2006)			
Deciles de hogares	Variación (en %) 2000-2002	2002-2004	2004-2006
I	4,4	-1,4	19,6
Ii	2,3	5,2	14,3
Iii	6,7	4,9	11,3
Iv	5,6	5,8	8,8
V	4,9	3,9	9,6
Vi	3,3	2,8	9,7
Vii	3,4	3,1	8,7
Viii	2,6	3,3	8,9
Ix	0,2	2,6	7,9
X	8,4	4,8	7,6
Total	-1,7	3,9	8,7

\* Incluye los hogares que tienen cero ingresos.

Fuente: INEGI, Dirección General de Estadística: *Enigh 2006*, presentación en Power Point de julio de 2007, p. 9.

<sup>7</sup> El Coneval estima tres tipos de pobreza: la alimentaria, que se refiere a los hogares cuyo ingreso monetario per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta INEGI-Cepal; la pobreza de capacidades, cuando ese ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado; y la pobreza de patrimonio, cuando ese ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006.

<sup>4</sup> *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries*, París, OCDE, 2008.

<sup>5</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados: *Distribución del ingreso y desigualdad en México: un análisis sobre la Enigh 2000-2006*, cefp/009/2008.

<sup>6</sup> El Coeficiente de Gini es un indicador ampliamente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, y va de 0 a 1: cuanto más cercano es a 0, la distribución es menos desigual.

Los resultados de la Enigh 2006 indican que los hogares más pobres tienen una mayor dependencia de las transferencias (jubilaciones, remesas, regalos, donativos y becas), como se puede observar en el gráfico. Para el promedio nacional de hogares, este rubro significó 17.8% del ingreso corriente total.

En cambio, representó 36.3% de los ingresos de los hogares del decil más pobre y 27.7% de los del segundo decil. Es decir, más de la tercera parte de los ingresos de los hogares más pobres depende de la ayuda de familiares en el exterior, de los programas del gobierno y de la asistencia social privada.

COMPOSICIÓN DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL por deciles, 2006											
	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
100%	14,4	16,6	12,9	11,7	12,6	12,0	11,7	12,5	12,5	12,5	18,0
80%	17,8	36,3	27,7	23,5	23,6	21,4	19,1	18,0	16,9	16,0	14,7
60%											
40%	67,8	47,1	59,4	64,8	63,8	66,6	69,2	69,5	70,6	71,5	67,3
20%											
0%											

Deciles de hogares

Ingreso del trabajo  
Remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente, autoconsumo y pago en especie de la vivienda y otros

Transferencias  
jubilaciones, remesas, becas, donativos y regalos

Otros ingresos complementarios  
renta de la propiedad, estimación del alquiler

Fuente: INEGI, Dirección General de Estadística: Enigh 2006, cit.

La fuerte evasión en las declaraciones de ingresos de las grandes empresas y de la especulación financiera, junto con la creciente participación de las actividades ilegales y criminales, hacen que los ingresos de los estratos más ricos de la población se encuentren subestimados.



Fotografía: CUARTOSCURO

¿Cómo se explica esta reducción de la desigualdad y la pobreza en los últimos años? Varios autores aseguran que el notable incremento de las remesas enviadas por trabajadores migrantes a sus familias en México constituye la principal razón de la mejoría del ingreso en los hogares más pobres. Desde 2000, el saldo neto migratorio de México es de 600 mil personas en promedio al año. El ingreso por remesas alcanzó su nivel más alto en 2007: 26 mil millones de dólares. En otras palabras, la migración a Estados Unidos se ha convertido en una importante válvula de escape a las presiones del mercado de trabajo mexicano y constituye una fuente importante de ingresos para las familias que se quedan en el país.

Otra razón que podría explicar la mejoría en el ingreso de los sectores más pobres es la mayor diversificación de actividades en el ámbito rural. Lamentablemente, parte de esa diversificación implica el involucramiento de los campesinos pobres en las actividades del narcotráfico: sembrando o transportando droga, participando en el cuidado de los cultivos y, los más jóvenes, integrando los ejércitos clandestinos del crimen organizado.

Diversos estudios coinciden en que la principal fuente de la desigualdad en el ingreso proviene de las diferencias en las remuneraciones al trabajo. Si a

los salarios se agregaran además las prestaciones que realmente reciben las altas burocracias y gerencias privadas, seguramente la distancia aumentaría. Esta situación ha llevado a centrar el debate sobre la desigualdad en la distancia que se observa entre, por ejemplo, el ingreso de un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial (cuyo salario mensual puede llegar a los 450 mil pesos, es decir unos us \$31.000), frente a un trabajador que percibe el salario mínimo, de menos de 2 mil pesos al mes, o sea unos 138 dólares. Las disparidades en este campo se han ido ampliando como resultado de la política gubernamental de contención del salario mínimo legal frente a cuerpos de servidores públicos que autodefinen sus salarios y los ajustan al alza anualmente, como los diputados federales y locales, los gobernadores y los presidentes municipales.

Para poder mantener su nivel de vida, los hogares se han visto obligados a enviar a más miembros del grupo familiar a trabajar, como las mujeres, los jóvenes e incluso los niños, y a aumentar el número de horas que trabajan. Ello explica el aumento del promedio de perceptores por hogar observado en las encuestas y también explica una parte del notable incremento de la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo desde los años 70. La necesidad de trabajar limita el tiempo que



Fotografía: CUARTOSCURO

los jóvenes permanecen en la escuela. Asimismo, incrementa el total de horas que los grupos familiares destinan al trabajo por pago en detrimento de los trabajos de cuidado y domésticos. Los estratos de mayores ingresos pueden contratar a mujeres de los sectores más pobres para realizar las tareas de cuidado y domésticas, privando a los hijos de estas de su presencia y afecto.

En economías de mercado como la mexicana, con un débil sistema de protección social estatal, la desigualdad en los ingresos define los niveles y la calidad de vida de las personas e incluso, debido a la segmentación de los servicios de salud, puede ser determinante en la vida o muerte frente a enfermedades o accidentes. Por ejemplo, algunas localidades registran elevadas tasas de mortalidad materna debido a la carencia de servicios cercanos de salud especializados y la falta de recursos de las familias para pagar el costo de los traslados a los hospitales ubicados en las ciudades de mayor tamaño.

### Desigualdad y discriminación

En México, la desigualdad no se limita a la distribución del ingreso, sino que se vincula a la discriminación de género, étnica y de lugar de residencia. Al igual que en muchos países, las mujeres perciben remuneraciones inferiores a las de los

varones aun cuando desempeñen la misma ocupación con iguales requisitos educativos y horarios. También determina que el trabajo doméstico y de cuidado, históricamente asignado a las mujeres, no sea valorado económicamente; cuando se realiza por pago, con mucha frecuencia por mujeres jóvenes indígenas, se encuentra desprotegido por el Estado y sujeto a bajas retribuciones. Incluso aquellas ocupaciones que se consideran una extensión de las tareas de desarrollo y cuidado de los seres humanos, como las de educación y salud, en las que se registra una elevada participación femenina, reciben comparativamente retribuciones menores y se ubican en la parte más baja de la escala ocupacional.

En cuanto a la discriminación étnica, la población indígena también percibe menores ingresos y se ve obligada a desempeñar trabajos mal retribuidos, sobre todo en las actividades agropecuarias y de construcción. Con frecuencia, además, vive en localidades pequeñas y dispersas, sin acceso a servicios de salud, educación y agua potable. Una elevada proporción de los hogares pobres es de origen indígena, y las regiones de mayor rezago social son sierras y desiertos donde habitan comunidades indígenas. Los indicadores en materia de salud, vivienda, infraestructura sanitaria y acceso al progreso científico y tecnológico muestran enormes disparidades de acuerdo con el origen étnico de la población.

También existe una gran desigualdad de acuerdo con el lugar de residencia y trabajo. Los salarios de la zona sur del país son más bajos que los que se perciben en el norte o en las grandes ciudades. Del mismo modo, los salarios de los trabajadores rurales son inferiores a los de los trabajadores urbanos.

Esta disparidad incluso adquirió carácter oficial, ya que durante años los salarios mínimos legales se fijaron según regiones y según si el trabajo era urbano o rural.

Todo esto define una estructura de clases. Una apreciación general de la composición de las clases sociales en México permite comprobar que el segmento de altos ingresos está formado por población blanca descendiente de españoles o de migrantes blancos europeos, de EEUU o de América Latina, en su mayoría católica. La clase media, por su parte, está integrada por población blanca y mestiza, mientras que la clase social más baja está fundamentalmente constituida por población de origen indígena.

La clase alta se ocupa en actividades de tipo empresarial (dueños o empleados de empresas industriales y de servicios legales, contables y financieros); las clases medias están integradas por las burocracias, personas que se dedican a la política, a la prestación de servicios profesionales, investigadores y maestros de educación media y superior, trabajadores calificados de la industria y los servicios.

Desde los 70, los ingresos de las familias dependen cada vez más de actividades informales, la migración y el ejercicio de prácticas ilegales y criminales.

Finalmente, los integrantes de las clases bajas trabajan en el servicio doméstico, en actividades agropecuarias y artesanales y en los trabajos de baja calificación en la industria, la construcción, los servicios y el comercio informal.

Se trata, en suma, de una combinación de orígenes étnicos y raciales, con niveles de riqueza y capital social acumulados y de educación e inserción ocupacional diferenciados, que además se retroalimentan. Esto tiende a perpetuar la pertenencia a cada clase, así como la distancia social, cultural y económica entre ellas. Por eso, una parte importante de la desigual distribución del ingreso en México se explica por discriminación étnica, racial y de género; es decir, un arraigo de tipo cultural que, a su vez, determina las oportunidades de los diferentes grupos de la población para acumular riqueza.

### Las intervenciones del gobierno

La gran complejidad y el origen multifactorial de la desigualdad en México no pueden enfrentarse con programas públicos simples, unidireccionales y únicos; demandan voluntad política para superar el problema, además de una capacidad de diálogo con los grupos que formulan interpretaciones y enfoques distintos sobre sus causas y posibles soluciones. Requieren una participación activa de la población, de modo que la intervención del Estado refleje sus demandas, intereses e inquietudes y se convierta verdaderamente en una política pública, en lugar de limitarse a programas gubernamentales definidos sólo por los grupos a cargo de los gobiernos de turno. Por su complejidad, el combate de la desigualdad requiere articular varios instrumentos de política de los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. En el fondo, significa transformar relaciones asimétricas de poder.

Para avanzar en ello, en materia de política social, resulta indispensable realizar una evaluación informada y objetiva del estado en que se



Fotografía: CUARTOSCURO

encuentran la legislación, las instituciones, la capacitación y la cantidad de funcionarios que participan en los servicios sociales, los modelos de intervención, las tecnologías utilizadas y el monto y la distribución de los recursos presupuestarios entre programas.

Los programas sociales vigentes forman un complejo entramado cuyo origen se encuentra en las diferentes concepciones sobre la responsabilidad social del Estado desarrolladas a lo largo de diferentes momentos de la historia reciente de México. Se trata de programas sociales de distintas generaciones que se han ido superponiendo, en algunos casos contruidos a partir de premisas que han experimentado grandes modificaciones.

Una de estas transformaciones, que a su vez redefinió los programas sociales, se vincula a las fuentes de ingreso de las familias. Desde inicios del siglo XX, cada vez más familias pasaron de depender del trabajo en actividades agropecuarias y mineras a sustentarse en el trabajo asalariado formal en sectores productivos urbanos industriales, de comercio y de servicios. En la década de 1970, estas actividades

En la historia reciente, pueden distinguirse cuatro generaciones de programas, sin que se pueda hablar de rupturas entre una y otra generación, sino de concepciones dominantes de política social en determinadas etapas. La superposición de las diferentes intervenciones sociales hace que ciertos instrumentos correspondientes a administraciones previas se mantengan y, muchas veces, funcionen como fundamento de las nuevas intervenciones, e incluso facilitan la ejecución de los nuevos programas, como en el caso de la infraestructura social creada a lo largo de varias décadas.

En México, los programas sociales que se inician rara vez se cancelan. Por ello, los nuevos gobiernos tratan primero de ordenar las decenas de programas y acciones que se encuentran vigentes bajo su propia concepción de política social. La llamada «Estrategia Contigo», del gobierno de Vicente Fox, o la de «Vivir Mejor», de Felipe Calderón, son ejemplos de este intento de reordenamiento de los programas sociales de distintas generaciones desde una concepción lógica supuestamente novedosa.

Con un débil sistema de protección social, la desigualdad en los ingresos define los niveles y la calidad de vida de las personas e incluso, puede ser determinante en la vida o muerte frente a enfermedades o accidentes.

fueron complementadas e incluso superadas por los ingresos provenientes de las actividades informales. Al mismo tiempo, si bien la historia migratoria de México es muy antigua, desde inicios del siglo XXI la migración al exterior y las remesas se convirtieron en una fuente fundamental de ingresos para muchos hogares. Finalmente, las actividades ilícitas y criminales constituyen actualmente las opciones de ingresos de muchos jóvenes y habitantes de las zonas rurales y marginadas urbanas, e incluso forman parte de las estrategias de supervivencia de un gran número de familias, que las justifican ante la pobreza y las bajas retribuciones que reciben por actividades legales en una economía de mercado fallida.

Frente a estos cambios, las estrategias económicas y los programas sociales se han quedado pasmados, paralizados ante la utopía de una economía formal de mercado generadora de empleos asalariados, y no han sabido adecuarse a las nuevas realidades y a las transformaciones sociales, culturales y económicas.

Cabe aclarar que, al cambiar la concepción de la política social, se producen daños y deterioros en los servicios sociales de las etapas previas: se abandona o se deja caer la infraestructura, se reduce y se limita la capacitación del personal, y no se mantienen ni se actualizan la tecnología, los equipos o los modelos de intervención.

Al analizar las cuatro generaciones de programas sociales en la historia reciente de México, hay que señalar que la primera consistió en el diseño y ejecución de una estrategia que acompañara el proceso de industrialización del país mediante el intento de desarrollar un Estado de Bienestar. Comenzó en la década de 1940 y se extendió hasta los 70. El objetivo era incorporar a los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social (incluyendo servicios de salud) y a las protecciones laborales (sindicatos, salarios mínimos y horarios legales, seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones en especie, etcétera). La estrategia



Fotografía: CUARTOSCURO

consistía en la progresiva inclusión de la población en redes básicas de protección social por la vía del empleo formal para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Por supuesto, servía también para el control de los nuevos trabajadores urbanos industriales y de sus organizaciones, haciéndolos partícipes de los beneficios de la modernización económica del país.

En paralelo, y como otro potente instrumento para generar igualdad e inclusión, se estableció la universalidad, gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación primaria. Posteriormente, esto se extendió a la educación media y, más recientemente, a la preescolar, y está por concretarse en la educación media superior. El derecho a la educación en México es el único que alcanza la categoría de derecho universal, tanto en la ley como en la práctica. Sus bases pueden rastrearse a esta primera generación de programas, más cercanos a la visión de derechos sociales o derechos económicos, sociales y culturales plasmada en los instrumentos internacionales en la materia.<sup>9</sup>

Esta primera etapa de las políticas sociales produjo un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos muy poderoso, organizado alrededor de cinco ámbitos: la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad alimentaria, y la infraestructura y los servicios urbanos.

Más de la tercera parte de los ingresos de los hogares más pobres depende de la ayuda de familiares en el exterior, de los programas del gobierno y de la asistencia social privada.

<sup>9</sup> V. la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

Fotografía: CUARTOSCURO



Desde 2000, el saldo neto migratorio de México es de 600 mil personas en promedio al año. El ingreso por remesas alcanzó su nivel más alto en 2007: 26 mil millones de dólares.

En los 70, la estrategia de construcción de un Estado de Bienestar comenzó a mostrar sus primeras fracturas. Se hicieron evidentes la exclusión y el rezago de los pobladores del campo y la creciente incapacidad de la política económica para crear la cantidad de empleos suficiente como para mantener la tasa de transferencia de trabajadores rurales en actividades de baja productividad hacia actividades urbanas más productivas y protegidas.

Fue así como comenzó a surgir el llamado «sector informal urbano», formado por actividades por cuenta propia y por micronegocios que funcionan al margen del sector regulado con muy poco capital y baja tecnología. En este marco, las actividades informales se transformaron en una válvula de escape de las tensiones que ya comenzaban a crearse en los mercados de trabajo urbano. La economía informal contribuyó a aliviar la necesidad de que el desarrollo industrial absorbiera no sólo a los trabajadores desplazados del campo, sino también a las nuevas generaciones de jóvenes nacidos en las ciudades como resultado de un crecimiento demográfico muy elevado.

La segunda generación de programas sociales surgió entre mediados de los 70 y fines de los 80. Se trataba de programas especiales que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación del campo y de sus pobladores y a paliar la desigualdad respecto del desarrollo experimentado de las ciudades. Los

dos programas emblemáticos son la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), lanzado en 1977, y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en 1989. Ambos se concentraron en zonas y comunidades marginadas, principalmente del ámbito rural. Estos programas tienen cinco características: primero, integran un conjunto de intervenciones sociales que combinan la atención social en materia de salud, abasto alimentario y provisión de infraestructura de saneamiento, junto con intervenciones en el ámbito productivo, como la construcción de caminos, pequeñas obras de riego, fondos y asesoría para el desarrollo de microempresas, granjas integrales y créditos a la producción agropecuaria. La segunda característica es que el Estado mantiene su presencia como proveedor de los servicios sociales. En tercer lugar, los programas utilizan e incluso incrementan la infraestructura social desarrollada en la generación anterior de programas, particularmente en las zonas rurales (el Pronasol empieza a utilizarla también en las áreas marginadas urbanas). Una cuarta característica es que incorporan la perspectiva de multiculturalidad y, en el caso de Pronasol, también la de género. Finalmente, promovieron alguna modalidad de participación de las comunidades en los procesos de planeación, ejecución, control,

seguimiento y evaluación en ciertos programas y acciones, involucrando a las mujeres rurales que habían permanecido recluidas en el ámbito doméstico. Ambos programas buscaron afectar estructuras de poder que históricamente han funcionado para extraer ingresos de los pobladores rurales y que profundizan la desigualdad, como las de comercialización de productos del campo y de artículos de primera necesidad.

La tercera generación de programas sociales incluye a aquellos que se focalizan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad. Su origen se remonta a fines de los 90 con el programa Progresá, que continúa hasta hoy con el nombre Oportunidades. Este tipo de programa considera sólo tres rubros del bienestar alimentación, salud y educación y se enfoca principalmente en el medio rural. Se fundamenta en el desarrollo de las capacidades de las personas mediante la oferta de oportunidades provistas por servicios públicos. Es un programa esencialmente de transferencias monetarias.

Actualmente, el padrón de beneficiarios alcanza los 25 millones de personas. En general, representa un cambio importante en el enfoque de las políticas sociales. En primer lugar, se focaliza en individuos y no considera intervenciones en el nivel de las comunidades. A cambio de la transferencia monetaria, las familias —especialmente las mujeres— tienen que garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y a los centros de salud, así como asistir ellas mismas a cursos de capacitación. La idea es que las familias, particularmente las mujeres, son un vehículo para llegar a los niños y las niñas, a quienes se dirige el programa. Los beneficiarios se seleccionan a través de programas de cómputo de acuerdo con la información sobre sus ingresos y niveles de vida. Las transferencias monetarias son utilizadas en el mercado para la compra de alimentos.

Los programas de esta generación descansan en buena medida en la infraestructura de salud y escolar construida en el pasado. Se trata de programas masivos y poco complejos, elaborados sobre la base de una interpretación de la pobreza centrada en las carencias individuales, tanto materiales como de capacidades, y orientados a la calificación para la inserción en el mercado de trabajo. No contemplan la participación de la población en su diseño, ejecución o evaluación. De manera marginal y complementaria, se acompañan de programas para la construcción de infraestructura social y de mejoramiento de la vivienda. Tampoco incluyen una estrategia paralela de desarrollo de oportunidades de tipo productivo. No construyen ciudadanía, no desarrollan participación, ni responsabilidad, ni solidaridad. Este tipo de planes tiende a generar dependencia y a destruir la iniciativa, a fomentar

el individualismo y a afectar el tejido social en las comunidades. Son programas de enorme alcance pero de pobre concepción frente a la complejidad de la problemática social del país.

Otros programas de transferencia de ingresos se focalizan en grupos vulnerabilizados, como las pensiones alimentarias para adultos mayores, las asignaciones para madres solteras o solas, mujeres sujetas de violencia doméstica y personas con discapacidad.

La cuarta y última generación de programas sociales se caracteriza por una participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios y el retiro del Estado como prestador u operador de los servicios sociales, para pasar a convertirse sólo en responsable de su financiamiento. Estos programas apuntan a la privatización de la provisión de esos servicios, cediendo inicialmente su operación a organizaciones de la sociedad civil o a través de la promoción de microempresas. El diseño original del programa del Seguro Popular, la subrogación de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Programa de Estancias Infantiles, así como el notable desarrollo de viviendas de interés social durante el gobierno de Fox mediante proyectos inmobiliarios de empresas privadas en terrenos que

Fotografía: CUARTOSCURO



En México, la desigualdad no se limita a la distribución del ingreso, sino que se vincula a la discriminación de género, étnica y de lugar de residencia.

anteriormente eran de tenencia colectiva, constituyen ejemplos de esta generación de programas sociales.

El análisis de la evolución de las prioridades y estrategias de política social permite observar el cambio de paradigma: la idea de la política social como el instrumento mediante el cual el Estado cumple sus obligaciones en materia de derechos sociales, redistribuye la riqueza y el ingreso por vía del gasto social e incluye a sectores de la población históricamente excluidos, fue reemplazada por un paradigma de regulación de las familias en situación de pobreza que descansa en una concepción asistencialista de los servicios sociales, vistos como un campo de negocios para las empresas privadas, aun cuando se trate de micronegocios.

Este cambio de paradigma se complementó con el abandono y la falta de preservación de la calidad de los servicios sociales provistos directamente por el sector público. Los tres pilares claves de la política social —la seguridad social, la salud y la educación— han sufrido un deterioro profundo que se refleja en el atraso tecnológico, las bajas remuneraciones, la escasa capacitación y responsabilidad del personal, la falta de mantenimiento de las instalaciones, y la reducida atención y respeto a los derechos de los usuarios. Varios servicios sociales públicos, sus recursos e incluso las plazas de trabajo han sido capturados por intereses de empresas proveedoras (farmacéuticas, de equipamiento, de servicios de mantenimiento y limpieza, de seguridad, etcétera), por elites profesionales políticamente poderosas, por sindicatos antidemocráticos de empleados públicos y por organizaciones intermediarias de beneficiarios. Todo esto contribuye a la pérdida de calidad y a la impunidad y negligencia en el trato a los derechohabientes, y genera un deterioro en el imaginario colectivo sobre el valor de contar con servicios públicos sociales.

### Palabras finales

Una política social para el siglo XXI que apunte a abatir la desigualdad debería comenzar por la recuperación del «derecho al Estado», como lo concibe Guillermo O'Donnell: “Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de la ciudadanía política implicada por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes”.<sup>10</sup>

Pero el Estado mexicano, en lugar de contribuir a enfrentar la desigualdad y la exclusión, tiende a incrementarla debido a la captura de sus instituciones por grupos de interés, por la corrupción que domina a la clase política y su subordinación a los intereses privados. El problema de fondo es, entonces, si el Estado actual es capaz de diseñar y ejecutar una política social basada en derechos y en el imperio de la ley, orientada a lograr una sociedad más equitativa y cohesionada.

Esa política tendría que partir del reconocimiento de la universalidad efectiva de los derechos a la alimentación, la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos de saneamiento, los derechos al trabajo y del trabajo y a un ingreso básico. Significaría definir con claridad en la legislación las garantías sociales en las que se traducen esos derechos y los planes y programas, así como los estándares básicos que deberán ir cubriéndose, de manera progresiva, hasta alcanzar la protección universal, a partir de la utilización del máximo de recursos disponibles.

No se trata de una idea imposible. De hecho, un ejemplo de progreso hacia la universalidad es la ampliación del derecho a la educación. Como ya se mencionó, la oferta de servicios educativos se fue extendiendo para asegurar el acceso a todos los niños y jóvenes. A pesar de estos avances, la educación está segmentada entre la pública y la privada y registra muchas disparidades en el territorio nacional, arrastra serias deficiencias en su calidad y no logra adecuarse a la diversidad social y cultural de la población. Sin embargo, los progresos han sido importantes.

Parece cada vez más evidente que las políticas de los gobiernos en México no logran modificar la situación de precariedad, inseguridad y fragilidad en que viven millones de habitantes urbanos y aquellos que aún permanecen en áreas rurales. Se puede afirmar que existen personas atrapadas en una trampa de desigualdad que se relaciona con el sexo, el origen étnico, la clase social y el lugar de nacimiento, cuestiones que determinan las oportunidades para mejorar las capacidades y acceder a recursos e ingresos en el curso de la vida. La idea de que «origen es destino» parece cumplirse en un país que sigue profesando un racismo disfrazado, un machismo reforzado por posiciones conservadoras, un clasismo decimonónico y una corrupción endémica.

Nuestras leyes han recogido los postulados del liberalismo social para dar un carácter popular y democrático a la naturaleza del Estado mexicano.

Fotografía: CUARTOSCURO



## ECHO CON SOLIDARIDAD BASES DEL PROGRAMA SALINISTA

En 1988, en su discurso de toma de protesta como presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari anunció el lanzamiento del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con el objetivo de atender a los grupos de población que vivían en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Al año siguiente comenzó a aplicarse el programa que inició una etapa nueva en el país en cuanto a programas sociales se refiere. El Pronasol, a decir de diferentes expertos y especialistas en políticas de desarrollo social, fue el primero

<sup>10</sup> “Hacia un Estado de y para la democracia” en *Democracia/Estado/Ciudadanía*, Serie Contribuciones al Debate II, PNUD / Unión Europea, Lima, 2008, p. 31.

Las luchas contra las intervenciones extranjeras del siglo XIX fortalecieron nuestro sentimiento de identidad nacional, de solidaridad y apoyo ante las amenazas a nuestra soberanía y paz social.

de varios que encontraron su estructura en él. En esta ocasión, presentamos el texto introductorio del libro *Solidaridad, seis años de trabajo*, editado por la entonces recientemente creada Sedesol, en 1994, como testimonio de lo que se presentó como conclusiones del Programa Nacional de Solidaridad.

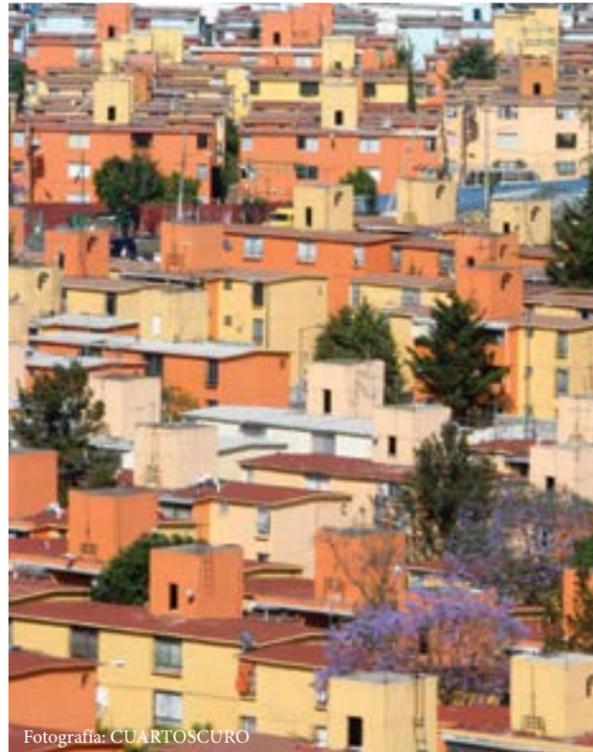
### La solidaridad en el desarrollo nacional Raíces históricas de la solidaridad en México

La solidaridad es un principio básico que se ha manifestado a lo largo de nuestra historia. Las acciones solidarias en México tienen un profundo arraigo y tradición entre la población; forman parte de la vida cotidiana de los mexicanos.

Las luchas contra las intervenciones extranjeras del siglo XIX fortalecieron nuestro sentimiento de identidad nacional, de solidaridad y apoyo ante las amenazas a nuestra soberanía y paz social.

La vocación de libertad y justicia de los constructores de nuestra patria dio origen a nuestro régimen republicano, representativo y federal; que permitió establecer un sistema de garantías individuales y sociales para los mexicanos. Tal vocación se ha reflejado en nuestras leyes fundamentales, las cuales han expresado la determinación de aplicar, con nuestros propios métodos, los principios universales que han inspirado a la sociedad mexicana para lograr bienestar y progreso. Nuestras leyes han recogido los postulados del liberalismo social para dar un carácter popular y democrático a la naturaleza del Estado mexicano.

En el presente siglo, al triunfo del movimiento revolucionario de 1910, se estableció un orden jurídico e institucional que armoniza las garantías individuales con los derechos sociales. Estos preceptos se han convertido en elementos esenciales de la actuación del Estado mexicano contemporáneo en su tarea de promover el desarrollo.



Fotografía: CUARTOSCURO

La Constitución de 1917 es síntesis histórica de nuestra evolución política y social. La estructura ideológica y jurídica que la caracteriza es congruente con los valores universales y nacionales que dan sustento a las normas de convivencia que ella contiene y que son expresión de la voluntad popular. Nuestra Carta Magna reconoce la igualdad esencial de los mexicanos y establece sus derechos sociales a la educación, a la salud y al trabajo. El orden jurídico de nuestro país contiene las bases para que el Estado propicie, en el marco de las libertades individuales, el desarrollo de la nación.

La Constitución mexicana prevé la necesaria compatibilidad entre los principios de soberanía, libertad, justicia y democracia.

La democracia es expresión del consenso nacional y visión en la sociedad a la que aspiramos. De acuerdo con nuestra Ley fundamental la democracia es el gobierno de la mayoría, ejercido mediante la libre elección de ciudadanos. En nuestro sistema democrático, la soberanía popular es la fuente legítima de toda autoridad. La Constitución mexicana obliga al Estado a procurar un desarrollo democrático estrechamente asociado con la justicia.

Nuestra Constitución Política define el proyecto nacional que nos esforzamos en perfeccionar y que define la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.

Durante el proceso de construcción del Estado mexicano moderno, el consenso surgido entre todos los sectores sociales, especialmente los populares, fue la impostergable necesidad de crear instituciones que aplicaran la política social inscrita en la Constitución.

Además de estar presente en las acciones del Estado, la solidaridad siguió manifestándose fundamentalmente en el trabajo social, lo cual permitió alcanzar propósitos definidos democráticamente por las comunidades, tanto en el campo como en las ciudades.

La solidaridad que se comparte en el seno de las familias implica recoger e integrar las diversas expresiones que fluyen desde la base misma de la sociedad. En cada pueblo o comunidad, vecindario o barrio, en los ejidos o comunidades rurales existen muestras de solidaridad entre sus integrantes. Cada quien aporta lo que puede o le corresponde. La mayoría de las veces su trabajo es la única expresión de la firme voluntad de contribuir al beneficio colectivo.

Algunas instituciones solidarias han conservado su modelo tradicional, otras han adoptado nuevas formas de organización. Ellas son muestras de la cooperación voluntaria para lograr metas que benefician en lo individual y en lo comunitario, y que refuerzan los lazos de unidad, seguridad y reciprocidad entre los individuos.

La solidaridad también se manifiesta frente a la emergencia y la adversidad ocasionadas por los desastres naturales, fenómenos cuyas fatales consecuencias son aminoradas por la movilización social, en auxilio de los más necesitados. La solidaridad supera cualquier esfuerzo aislado; la unidad y la participación de todos los sectores sociales son nuestros mayores recursos para eliminar rezagos y satisfacer necesidades.

### Los fundamentos de solidaridad

Solidaridad es un programa que tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado de manera natural para resolver nuestros problemas esenciales.

Los postulados básicos del liberalismo social inspiran las acciones de Solidaridad.

De acuerdo con ellos se reconoce que no puede haber igualdad si no hay libertad, y que no puede existir democracia si no se construye un Estado fundado en la equidad y la justicia. El liberalismo social refuerza los valores que conforman nuestra identidad como nación, con el se avanza en la construcción de un nuevo Estado social, en el que el bienestar de los mexicanos no sea el sustento de la soberanía y de la cohesión nacional.

Solidaridad se sustenta también en el reconocimiento de la necesidad de contar con la iniciativa de los

grupos sociales, para emprender programas que permitan mejorar las condiciones generales de vida de la población en estado de pobreza. En los últimos años, los avances en la reforma económica han contribuido a generar las bases de una economía sana, establece, competitiva y creciente que contribuye a la promoción de una nueva estrategia de desarrollo social basada en el Programa de Solidaridad, y que partió del reconocimiento de que las medidas de estímulo al crecimiento económico serían insuficientes para asegurar, por sí mismas, la adecuada satisfacción de las demandas de justicia y de mejores condiciones de vida, por ello no se ha limitado únicamente a esta tarea. Solidaridad ha fortalecido la capacidad del gobierno para atender las necesidades sociales más apremiantes basado en los logros de la estabilización y saneamiento de las finanzas públicas.

### Solidaridad como estrategia de la política social

Desde sus inicios Solidaridad definió las acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares.

El estado mexicano tiene un compromiso explícito con la justicia social; por ello promueve la concertación como medio para definir consensos activos que sirvan de base a la participación comunitaria. En respuesta a esta iniciativa por todo el país se crean gradualmente condiciones para que los grupos sociales manifiesten y realice sus propuestas y esfuerzos para elevar su nivel de vida. La participación social organizada es clave para atender las necesidades más sentidas de las comunidades. Este es un requisito para cambiar las condiciones que han mantenido a generaciones de mexicanos en el rezago y la desigualdad.



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO

Las acciones solidarias que promueve el Estado mexicano se orientan a proporcionar mejores condiciones de vida. Para ello se han realizado cambios de fondo en la estructura económica del país, que proyectan positivamente los intereses de México en el mundo, de tal manera que pueda tomar parte activa en la globalización comercial, financiera, tecnológica e industrial que vive el mundo. Solidaridad es el método que el gobierno de la República ha impulsado para enfrentar la pobreza mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres órdenes de gobierno y los concertados con los grupos sociales.

El programa se integró con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitieron atender rezagos en servicios básicos y fortalecer la insuficiente capacidad productiva de grupos marginados, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del desarrollo.

Con el apoyo de Solidaridad, las comunidades más pobres del país hacen frente a necesidades prioritarias en un marco de respeto y corresponsabilidad.

#### **Objetivo y características de Solidaridad**

Frente a la pobreza, las prioridades de Solidaridad son: a) creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades; b) pleno desarrollo de las capacidades de la población, y c) apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.

Solidaridad reorienta los esfuerzos y recursos del gobierno hacia el beneficio de la población más desprotegida. Pretende coordinar los propósitos y programas de los sectores sociales, impulsando las condiciones necesarias para el desarrollo integral

de las comunidades marginadas. Sin embargo, Solidaridad tiene muchos retos, entre los cuales la justicia social es más trascendente. El combate frontal a la pobreza es una de las vías para lograrla.

Solidaridad es un programa que combina el reto de la transformación productiva con un sólido compromiso social. Ello supone reafirmar y renovar el compromiso del Estado mexicano con las clases sociales más necesitadas, mediante la provisión de los servicios sociales básicos más necesarios.

Entre las características más representativas del programa destacan: la responsabilidad, la participación y la integralidad.

#### **Responsabilidad**

Solidaridad se sustenta en una modernización económica y financiera, que genera los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto social o inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad.

#### **Participación**

Solidaridad se fundamenta en el esfuerzo de los beneficios. Convoca a la iniciativa y organización comunitaria para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas.

#### **Integralidad**

Solidaridad vincula estrechamente los aspectos que constituyen y consolidan el piso social básico; sienta las bases para desarrollar las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hace partícipes de sus propósitos no sólo a las tres órdenes de gobierno, sino a los sectores social y privado.

#### **Principios y método de trabajo**

Solidaridad opera en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales:

- 1) Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de la población; no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos. La diversidad del país y de las formas de organización comunitaria se reflejan claramente en el Programa.
- 2) Participación y organización plena y efectiva de las comunidades. Las comunidades participan en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresa con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través

de la vigilancia que ejercen sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que estos beneficien a quienes más lo necesitan. Este control y seguimiento comunitario recibe el nombre de contraloría social.

- 3) Corresponsabilidad. Los proyectos desarrollados con Solidaridad son definidos en los convenios de Desarrollo Social firmados entre la federación y los estados. En ellos se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, se definen también las prioridades locales y nacionales. Las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizan sumando recursos y voluntades.
- 4) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Los recursos de Solidaridad son de la Nación, por ello su uso es escrupuloso, honesto, transparente y público. Las comunidades intervienen en su manejo y vigilancia y en la evaluación de los resultados. Para ello se ha establecido un manejo ágil, silencioso y oportuno de los recursos públicos, sin burocratismo ni centralismo. Las decisiones y acciones de Solidaridad son tomadas y realizadas por las comunidades, lo que las hace transparentes y eficientes.

Con estos cuatro principios se elimina cualquier vestigio de paternalismo, populismo o clientelismo para mejorar el bienestar de la población pobre. Solidaridad es un programa de la sociedad que impulsa su movilización para trabajar unidos y progresar. Este es el objetivo fundamental que permite lograr un consenso activo para el desarrollo y la justicia social.

En este programa las iniciativas comunitarias son respaldadas por los tres niveles de gobierno, con lo cual se hace más viable la satisfacción de las necesidades sociales. La participación comunitaria impulsada por Solidaridad asegura que los recursos para la consecución de las obras sociales sean aprovechados integralmente. Con ello se asegura que los beneficios mejoren las condiciones de vida de los grupos empobrecidos.

Solidaridad incluye a todos los sectores de la sociedad para impulsar una nueva manera de hacer las cosas. Recupera la participación corresponsable

de la sociedad y las instituciones políticas como base de la organización política y administrativa de la República.

Solidaridad no crea aparatos burocráticos, su operación se sustenta en la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), y el apoyo institucional en los estados los proporcionan las delegaciones de la misma y los gobiernos estatales y municipales.

El programa de Solidaridad trabaja con estricto respeto al marco legal y a la normatividad que regula el ejercicio y control del presupuesto público, evitando la presencia excesiva del aparato público, que en el pasado significó grandes costos y limitó la capacidad de gestión social. Solidaridad alienta el trabajo corresponsable y el consenso de las comunidades con las instituciones de gobierno.

#### **Las vertientes de Solidaridad**

Solidaridad se estructura en tres líneas de acción, con las cuales asegura la consecución integral de sus metas:

##### **Solidaridad para el bienestar social**

A través de ellas se crea el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación, entre otros.

##### **Solidaridad para la producción**

Con la cual se promueve el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente.

##### **Solidaridad para el desarrollo regional**

Su objetivo es integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsan actividades productivas y comerciales, y se mejoran las vías de comunicación. Sus acciones se orientan a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal.

Solidaridad es un programa que tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado de manera natural para resolver nuestros problemas esenciales.

Fotografía: CUARTOSCURO

La Ciudad de México es un escenario en el que la indigencia tiene una gran visibilidad y un crecimiento cada vez mayor.

# LOS EXCLUIDOS DEL DESARROLLO

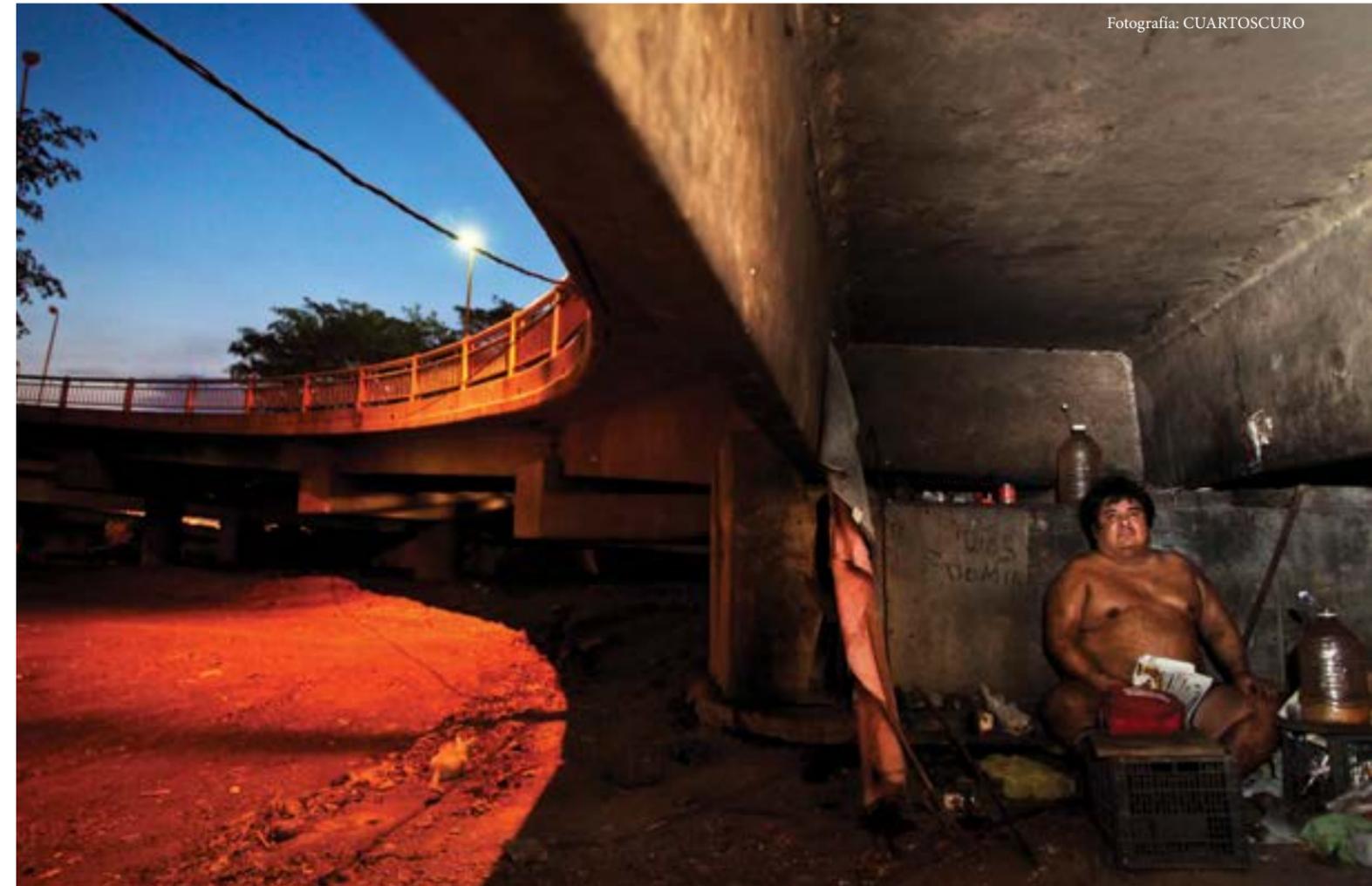
## INDIGENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL

Los resultados del censo “Tu también cuentas 2011-2012” arrojan un total de 4 mil 14 personas que viven en esta situación; de ellas, 547 (14%) son mujeres y 3 mil 467 (86%) son hombres.

El fenómeno de la indigencia se presenta como el reflejo de la pobreza extrema en el ámbito urbano. Se trata de un grupo poblacional que se caracteriza por ser heterogéneo en su composición, teniendo en común la extrema pobreza, los vínculos familiares quebrados o fragilizados y la inexistencia de vivienda convencional regular.

Existen diferencias en este grupo tanto por los rangos de edad (niños, adolescentes, adultos y adultos mayores), como por el tiempo que llevan en esta situación, así como por la participación o no en programas de asistencia social.

La Ciudad de México es un escenario en el que este fenómeno tiene una gran visibilidad y un crecimiento cada vez mayor. La naturaleza misma de esta problemática explica la dificultad de los estudios necesarios para conocer causas, características y necesidades particulares y así poder diseñar posibles soluciones y programas sociales destinados a la atención de la indigencia. En 2012, el Instituto de Asistencia e Integración Social del gobierno del Distrito Federal llevó a cabo un censo para conocer la cantidad de personas que viven en esta situación en la capital. Desde 1995, no se contaba con ningún estudio de este tipo en la Ciudad de México, por lo que era necesario levantar la información necesaria para poder diseñar programas sociales y diferenciar los subgrupos existentes en esta situación.



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO

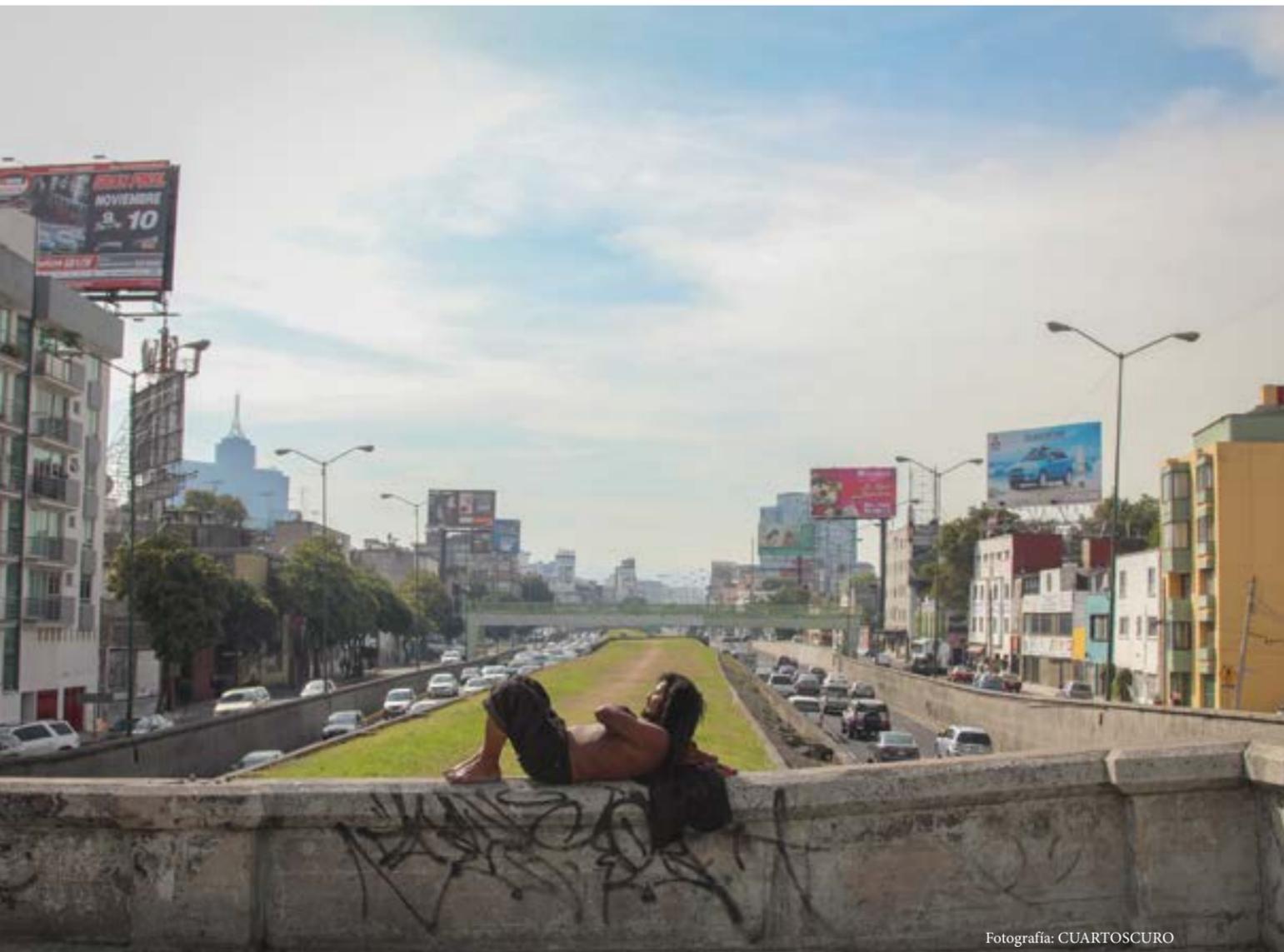
Las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza concentran 52% de esta población (32 y 20%, respectivamente).

Los resultados del censo “Tu también cuentas 2011-2012” arrojan un total de 4 mil 14 personas que viven en esta situación; de ellas, 547 (14%) son mujeres y 3 mil 467 (86%) son hombres. Mil 540 son originarias del Distrito Federal, 392 del Estado de México y 347 provienen de Veracruz. Estas tres entidades representan 57% del total de la población en situación de calle. Un dato interesante es que de estas personas 72 son extranjeras y la mayoría de estas son provenientes de Honduras (28). El resto se conforma por ciudadanos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Cuba, e incluso Inglaterra y Estados Unidos.

De acuerdo con el censo, 61% reconoce usar alguna droga. De éstas, 44% dijo hacer uso del alcohol, 23% de solventes, 19% usa tabaco y 10% marihuana. Otro dato interesante es que las delegaciones que concentran 52% de esta población son Cuauhtémoc y Venustiano Carranza (32% y 20%, respectivamente).

De acuerdo con el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, este hecho tiene su origen en las múltiples redes de supervivencia que en dicha zona existen, entre las que se cuentan los transeúntes y comerciantes que les proveen de comida o dinero, así como las sedes de instituciones que les brindan diferentes servicios de ayuda y apoyo.

En el ámbito institucional, resulta necesario realizar evaluaciones a los programas destinados a atender este sector marginado y excluido de la población, que por su naturaleza se encuentra entre los más vulnerables. Sirva este espacio para conocer más acerca de este grupo que día a día recorre las calles de la Ciudad de México y del mundo.



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO



Fotografía: CUARTOSCURO

# SALÓN LIBERTADORES ÓLEOS CON ESPÍRITU BOLIVARIANO

Con la firma “Alegre 88”, en el primer piso del Edificio E, se hallaban siete óleos de gran formato, los cuales enmarcaban los retratos de grandes libertadores latinoamericanos.

Como recordatorio de la hermandad de toda la América Latina y con el afán de actualizar los ideales libertarios que deben guiar la vida legislativa, la Cámara de Diputados alberga en sus instalaciones lo que antes fuera un espacio dedicado al espíritu bolivariano. Con la firma “Alegre 88”, en el primer piso del Edificio E, se hallaban siete óleos de gran formato, los cuales enmarcaban los retratos de grandes libertadores latinoamericanos como Simón Bolívar, de Venezuela; José Martí, de Cuba; José de San Martín, de Argentina; Bernardo O’ Higgins, de Chile; Miguel Hidalgo y José María Morelos, de México.

## Simón Bolívar

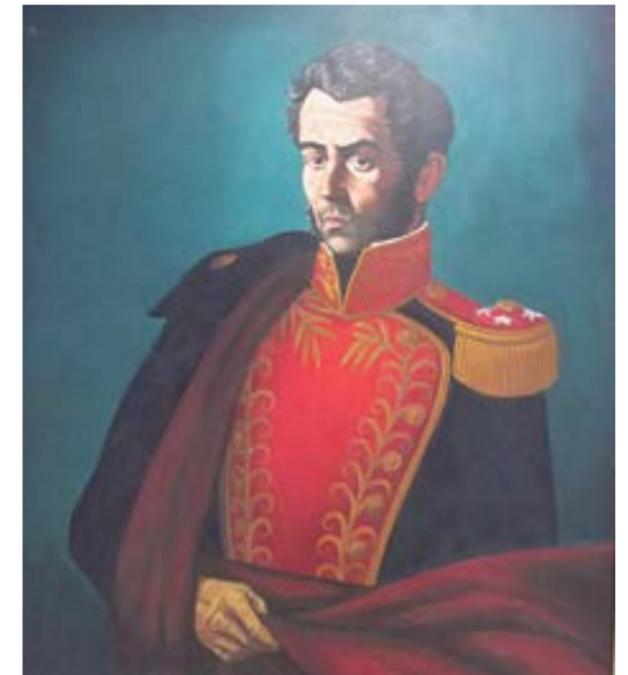
Simón Bolívar pasó a la historia como el gran caudillo de la independencia hispanoamericana. Aunque Bolívar carecía de formación militar, llegó a convertirse en el principal dirigente de la guerra por la independencia de las colonias españolas en América.

En 1810 se unió a la revolución independentista que estalló en Venezuela dirigida por Miranda. Con el fracaso de ésta, Bolívar fue obligado a huir del país en 1812 para así tomar las riendas del movimiento, lanzando desde Cartagena de Indias un manifiesto que incitaba de nuevo a la rebelión.

En 1813, Bolívar lanzó una segunda revolución que entró triunfante en Caracas. Fue justo en ese momento cuando obtuvo el título de “Libertador”. Pero a pesar de sus esfuerzos, hubo una nueva reacción realista que, bajo la dirección de Morillo y Bobes, expulsó a Bolívar y lo llevó a Jamaica en 1814. No obstante, el caudillo realizó una tercera revolución que le dio finalmente el control del país.

Simón Bolívar, insatisfecho con la liberación de Venezuela, se atrevió a cruzar los Andes y ahí venció a las tropas realistas españolas en la batalla de Boyacá, que dio como resultado la independencia al Virreinato de Nueva Granada (actualmente Colombia). Bolívar reunió entonces un congreso en Angostura, el cual elaboró una Constitución para la nueva República de Colombia y lo nombró presidente. Tras esto, Bolívar liberó la Audiencia de Quito (actual Ecuador), tras imponerse en la batalla de Pichincha.

Finalmente, Bolívar pudo ponerse al frente de la sublevación del Perú para así, en 1824, obtener la más decisiva de sus victorias en la batalla de Ayacucho, la



que determinó el fin de la presencia española en Perú y en toda Sudamérica. Los últimos indicios realistas del Alto Perú fueron liquidados en 1825, creándose allí la República de Bolívar (actual Bolivia). Bolívar se consolidó en 1819 como presidente de Colombia para serlo también de Perú en 1824 y de Bolivia en 1825 simultáneamente, implantando en estas dos últimas Repúblicas un modelo constitucional llamado “monocrático”, con un presidente vitalicio y hereditario.



## Bernardo O’ Higgins

En otro de estos siete óleos se reconoce al libertador chileno Bernardo O’ Higgins, personaje que fungió como diputado del primer Congreso Nacional de Chile en 1810.

En 1813, O’ Higgins combatió contra el realista Antonio Pareja y en 1814 asumió el comando patriota. Fue derrotado por el realista Gabino Gaínza, por lo que O’ Higgins capituló en el Tratado de Lircay.

En 1814, después de que José Miguel Carrera se rebelara y lo venciera en la Tres Acequias, O’ Higgins se instaló en Mendoza, Argentina, lugar donde se unió a don José de San Martín. Juntos cruzaron la cordillera y derrotaron a los realistas en Chacabuco en 1817. Por su lucha y méritos, O’ Higgins fue nombrado Director Supremo de Chile.

En 1818, Bernardo O’ Higgins fue derrotado por Osorio en Cancha Rayada, pero poco después lo venció en la decisiva batalla de Maipú, ese mismo año.

Bernardo O’ Higgins gobernó Chile hasta 1823, año en que se sublevó Ramón Freyre. O’ Higgins renunció para evitar una guerra civil.

### José Martí

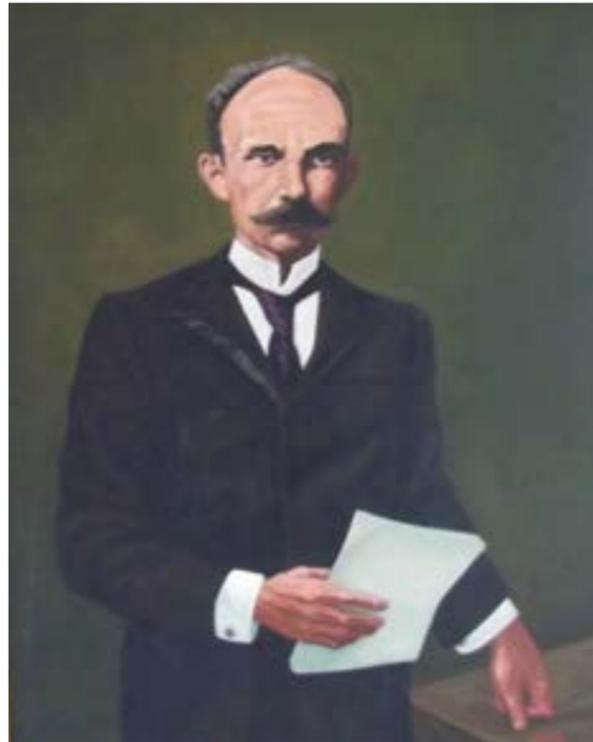
En el recinto del edificio E también figuraba el óleo del cubano José Martí, quien desde muy joven se destacó por su actividad tanto literaria como revolucionaria.

A los diecisiete años, José Martí fue encarcelado por su pertenencia a grupos independentistas, pero debido a su mal estado de salud fue liberado y deportado a España. Durante esos años surgió en él un profundo afecto por aquel país, aunque nunca perdonó su política colonial.

Tiempo después, gracias a la paz de Zanjón que marcaba el final de la guerra de los Diez Años, volvió a Cuba, pero enseguida volvió a ser deportado por las autoridades. Por ello, Martí decidió establecerse en Nueva York y se dedicó por completo a la actividad política y literaria.

José Martí trabajó arduamente en la organización de un nuevo proceso revolucionario en Cuba. En 1892 fundó el Partido Revolucionario Cubano, convirtiéndose entonces en el máximo líder de la lucha por la independencia de su país.

Dos años más tarde, logró poner en marcha el proceso de independencia. Al frente de un pequeño contingente se enfiló hacia Cuba, pero fue abatido por las tropas realistas.



### José de San Martín

Otro sudamericano importante en la historia de Latinoamérica y reconocido en el recinto parlamentario de San Lázaro es el argentino José de San Martín, quien con sólo 15 años inició su carrera militar. Participó en las guerras del Rosellón y de las Naranjas y posteriormente en las guerras de independencia, alcanzando el grado de teniente coronel.

En 1808, José de San Martín luchó contra el ejército napoleónico que invadió España y en 1812 se embarcó a Londres y luego a Buenos Aires para luchar por la independencia americana. Tan sólo un año después, lideró el regimiento de granaderos a caballo que derrotó a los realistas en la batalla de San Lorenzo.

Para el año de 1814, San Martín organizó el Ejército de los Andes, con el cual atravesó la cordillera, reorganizó las amedrentadas tropas criollas y derrotó a Osorio en los llanos de Maipú el 5 de abril de 1818, asegurando de este modo la libertad chilena.

José de San Martín llegó a Perú en 1820, y para el mes de julio del año siguiente proclamó su independencia en Lima. Gobernó el Perú hasta septiembre de 1822, pero no pudo vencer definitivamente al virrey La Serna. Se retiró para dejarle el camino libre al libertador Simón Bolívar.



Bolívar se puso al frente de la sublevación del Perú para así, en 1824, obtener la más decisiva de sus victorias en la batalla de Ayacucho, la que determinó el fin de la presencia española en Perú y en toda Sudamérica.

### Miguel Hidalgo

Naturalmente, dentro de esta lista de héroes no podía faltar el nombre de Miguel Hidalgo y Costilla, reconocido como libertador latinoamericano.

Al concluir sus estudios en teología, fue ordenado sacerdote. Después de su paso por varias parroquias, fue nombrado cura de Dolores, Guanajuato.

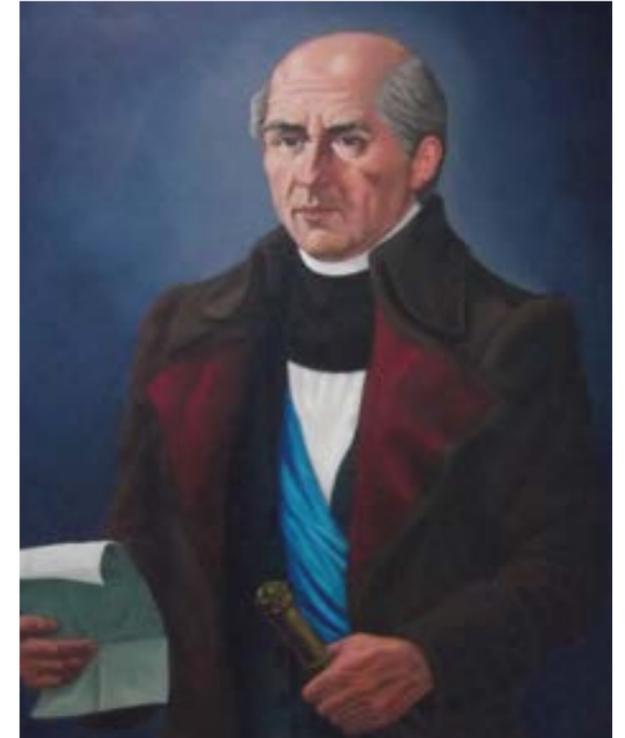
En 1808, la invasión a España por las tropas napoleónicas generó caos tanto en España como en América, tras lo cual surgieron numerosos grupos de intelectuales preocupados por los problemas de la soberanía y la forma de gobierno. El cura de Dolores se unió a sociedad clandestina en 1809, formada en Valladolid, cuya consigna era levantarse en armas contra el virrey de Nueva España el primero de octubre de 1810. Este plan falló ya que fueron descubiertos a mediados del mes de septiembre.

Miguel Hidalgo elevó un estandarte con la imagen de la Virgen de Guadalupe y expresó: "Viva la religión. Viva nuestra madre Santísima de Guadalupe. Viva Fernando VII. Viva la América y muera el mal gobierno". Fue en ese momento cuando Hidalgo lanzó el llamado Grito de Dolores, que detonó el levantamiento. Con el apoyo de Ignacio Allende, Hidalgo consiguió reunir un ejército formado por más de 40 mil soldados.

El 21 de septiembre, el ejército de Hidalgo y Allende capturó Celaya, por lo que Hidalgo fue nombrado capitán general del Ejército Libertador e Ignacio Allende fue ascendido a teniente general.

Siguiendo con su lucha, Hidalgo llegó a Guadalajara y ahí expidió una declaración de independencia formando a su vez un gobierno provisional. Decretó también la abolición de la esclavitud, la supresión de los tributos pagados por los indígenas a la Corona así como la restitución de las tierras usurpadas por las haciendas. A finales de año había perdido ya Guanajuato y Valladolid.

El 11 de enero de 1811, Miguel Hidalgo y Costilla fue derrotado cerca de Guadalajara por un contingente



de soldados realistas. Por ello, Hidalgo huyó hacia Aguascalientes y Zacatecas, pero fue traicionado por Ignacio Elizondo y capturado en las norias de Acatita de Baján el 21 de mayo de 1811. Trasladado a Chihuahua, Miguel Hidalgo fue juzgado en el consejo de guerra y condenado a muerte, lo degradaron como sacerdote y lo fusilaron en la mañana del 30 de julio de 1811. Su cabeza, junto con la de Allende y otros insurgentes, se exhibió como castigo en la alhóndiga de Granaditas de Guanajuato.

Con la muerte de Miguel Hidalgo, Ignacio López Rayón retomó la lucha desde su refugio en Saltillo, al tiempo que en el sur del virreinato se había producido la sublevación de José María Morelos.

**José María Morelos**

José María Morelos, a la muerte de Miguel Hidalgo, asumió el liderazgo del movimiento independentista y logró importantes victorias en el sur. Trató además de dar forma política a sus ideales de justicia e igualdad a través del Congreso de Chilpancingo en 1813, que formuló la Declaración de Independencia.

Morelos estudió en el colegio de San Nicolás, donde tuvo oportunidad de conocer al rector Miguel Hidalgo y Costilla, con el que coincidió durante dos años. El 20 de diciembre de 1797, cuando contaba con 32 años, fue ordenado sacerdote. 13 años más tarde, en 1810, en el mes de octubre, Morelos decidió visitar a Hidalgo. En primera instancia, su intención era la de ofrecerse como capellán, pero Hidalgo lo convenció de que aceptara una misión más importante: marchar a la costa del sur, reunir tropas y tomar el puerto de Acapulco.

El 17 de noviembre de 1810, en Aguacatillo, había anunciado el establecimiento de un nuevo gobierno y en este decreto incluyó la abolición de la esclavitud, de los tributos y de las tesorerías de las comunidades. Este documento está considerado como uno de los legajos más importantes en la historia social de América Latina.

A mediados del mes de mayo, aún en Acapulco, se le ocurrió a Morelos convocar un congreso nacional de representantes provinciales, como respuesta a las iniciativas de Rayón. Así, José María Morelos y Pavón redactó el texto conocido como *Sentimientos de la Nación*.



Morelos fue elegido generalísimo por aclamación, con todos los poderes y la facultad de nombrar sus lugartenientes.

Con la ambición de conquistar Valladolid, Morelos encabezó un sitio el 22 de diciembre de 1813. Pero los realistas resistieron y obligaron a Morelos a retirarse en confusa huida, lo que aniquiló y amedrentó a sus seguidores.

Finalmente, después de muchas campañas y batallas, fue conducido a la ciudad de México, el 22 de noviembre de 1815, fecha en la que se iniciaba el primero de los juicios a que fue sometido. Este primer juicio terminó el día 23 y fue entonces presentado Morelos ante el tribunal de la Inquisición, el cual lo acusó por abandono de las doctrinas de la iglesia y la adopción de herejías de autores malignos. El juicio estatal se celebró el día 28 y su declaración fue registrada y anotada por el propio Morelos, la cual constituye una de las fuentes de información más valiosas sobre el movimiento de independencia.

Así, la consigna bolivariana de la unidad de los pueblos latinoamericanos estaba plasmada en los muros del Salón Libertadores. Este sueño sigue patente en las distintas latitudes de nuestro continente y nos recuerda el pasado, la cultura y la identidad que compartimos con esos países.

Hoy en día, estos siete óleos que se encontraban resguardados en el "Salón Libertadores" se hallan fijados en el corredor principal de las oficinas del grupo parlamentario PRI ubicadas en el Edificio H de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con el encargado de visitas guiadas del Palacio Legislativo de San Lázaro, Jesús Montes de Oca, los óleos pasaron a ser propiedad del PRI después de haber sido donados al grupo por el diputado Manlio Fabio Beltrones cuando éste presidió la Cámara de Diputados en el año 2003.

Morelos trató de dar forma política a sus ideales de justicia e igualdad a través del Congreso de Chilpancingo en 1813, que formuló la Declaración de Independencia.



**F**ORTALECER EL IFAI PARA EMPODERAR AL CIUDADANO FRENTE AL SERVIDOR PÚBLICO: **DIPUTADO RUBÉN ACOSTA MONTOYA**

Rubén Acosta Montoya es diputado federal por el estado de Chihuahua, electo por representación proporcional. Tiene una licenciatura en derecho y un diplomado en Comercio Exterior. Es Secretario de la Comisión Ordinaria de Economía y pertenece a las comisiones de Transparencia y Anticorrupción, y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. De igual forma, pertenece a la Comisión Especial de Seguimiento a las Prácticas Monopólicas y Regulación de Mercados.

**Revista Cámara: ¿Desde cuándo pertenece al Partido Verde Ecologista de México y cómo llegó a la diputación?**

**Rubén Acosta Montoya:** Ingreso a partir del inicio de esta legislatura y fue por una invitación que me hizo directamente el diputado Arturo Escobar, y para mí fue un honor porque yo ya había tenido una experiencia como servidor público en la Administración Pública Federal; sin embargo, pues es para mí muy gratificante como abogado, que es mi profesión, tener la oportunidad de poder participar legislando para este país.

**RC: Para usted, ¿qué significa haber nacido en Ciudad Juárez? ¿Qué recuerdos tiene? ¿Qué le hace falta a esa ciudad fronteriza?**

**RAM:** Yo te podría hablar más bien de mi estado. En Juárez yo nací porque, circunstancialmente, mis padres vivieron ahí en un momento en el que mi papá tenía que trabajar ahí. Pero básicamente toda mi vida la hice en la capital, en Chihuahua, y yo te podría decir que amo a mi estado. La gente es cálida, es honesta, es trabajadora, es leal y yo creo que eso es prácticamente lo que debe distinguir a todo ser humano. ¿Qué le falta?, pues lo que le falta a todo México: mayores oportunidades de trabajo, de progreso.

**RC: Ha trabajado como representante legal de una de las firmas telefónicas más importantes del país. ¿Cuál ha sido su experiencia para equilibrar su actividad profesional con su actividad política?**

**RAM:** Bueno, realmente es difícil porque cualquier actividad profesional es demandante porque debes atender puntualmente a tus clientes. La oportunidad que tuve de ser abogado de distintas empresas, no solamente de esa, fue muy constructiva. Ahorita sigo ejerciendo mi profesión de abogado y poderla combinar con la actividad política es desgastante, pero muy gratificante.

**RC: Una de las reformas constitucionales más importantes del 2013 fue la de telecomunicaciones. ¿Cuál es su punto de vista? ¿Qué posibilidades de expansión le ve a las empresas mexicanas en el rubro?**

**RAM:** Veo muchas posibilidades porque con esas reformas rompimos barreras en la parte de competencia económica, abrimos un mercado. Esperamos una legislación secundaria que seguramente en el próximo período extraordinario la estaremos emitiendo y trabajando por fortalecerla.

**RC: ¿Cuáles son los aspectos más importantes que se deben incluir en las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones?**

**RAM:** Indudablemente la parte de regular bien al incumbente. El mercado de telecomunicaciones



vale hoy por hoy aproximadamente 40 mil millones de dólares. El mercado de la radio y la televisión es un mercado que vale aproximadamente unos 3 mil millones de dólares, venido a menos porque todos hemos migrado a otro tipo de sistemas de telecomunicaciones, como es la televisión restringida. En ese sentido yo creo que es muy importante equilibrar la legislación de una manera que garantice esas condiciones de competencia que buscamos en la legislación.

**RC: Si las telecomunicaciones son importantes para una sociedad en crecimiento, ¿cuál va a ser el uso común para las personas en general, los medios de comunicación y los artistas visuales?**

**RAM:** La reforma fue un poco más allá de abrir el mercado de las telecomunicaciones; te esta garantizando un derecho constitucional que es el acceso a la banda ancha, te garantiza también el derecho de acceso a los medios de comunicación, te refuerza la parte de derecho de réplica. Entonces, se logrará una integralidad que en sí misma te dará también la seguridad de tener mejor contenido de radio, de televisión, y acceso a mejores servicios en un mercado de competencia que abaratará los costos. Si lo vemos en ese sentido no abarca sólo un mercado en particular, sino que es una integralidad de los servicios de telecomunicación y radiodifusión.

**RC: Usted pertenece a diversas comisiones, entre ellas las de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y Transparencia y Corrupción. ¿Cuál es el balance que usted hace del trabajo de esas comisiones?**

**RAM:** Ha sido un trabajo fuerte en la parte de transparencia y anticorrupción. Emitimos la reforma a la Constitución para fortalecer el IFAI y realmente es una reforma que empodera al ciudadano frente al servidor público. En ese sentido, la legislación-transparencia refuerza esa situación, te permite exigir toda la información pública que debes exigir en materia de rendición de cuentas y cierra perfectamente el gasto público para que sea completamente transparente. Esa legislación ya no sólo se aplica a los servidores públicos, a las dependencias, o a los distintos niveles de gobierno, sino que ahora también le aplica a todo particular que reciba recursos públicos. Sin duda ese fue uno de los grandes avances en la comisión de transparencia.

**RC: ¿Cuáles son sus aportaciones en esta legislatura para mejorar la situación económica de los mexicanos? Y en materia de salud, ¿qué me puede decir?**

**RAM:** En la Comisión de Economía hemos trabajado y hemos trabajado fuerte; por ejemplo, en la ley aduanera que se emitió y modificamos hace poco. Fue una simplificación total para el importador y el exportador, quitó un sinnúmero de requisitos. Todos los requisitos los puedes hacer de manera electrónica. Simplificó las cosas al quitar el segundo reconocimiento aduanero y se eliminaron las segundas garitas que existen en las fronteras. Esa es una modificación legal que beneficia directamente al ciudadano y que beneficia directamente a la economía del país.

**RC: ¿Cómo fueron su juventud y su infancia?**

**RAM:** Fue inmensamente feliz, fui un niño normal, jugaba todos los días, no tenía restricciones más que estudiar. No fui el niño ejemplar pero creo que fui un buen niño.

**RC: ¿Qué le interesa leer o hacer en su tiempo libre?**

**RAM:** Leer. Últimamente lo que más me interesa es leer todo el trabajo que sacamos aquí, no solo el de mis comisiones, sino también, por ejemplo, la reforma energética: estudiarla, leerla. La verdad es que este año

no tuve tiempo de leer otra cosa más que el trabajo que tuvimos aquí en la Cámara.

**RC: ¿En sus tiempos libres qué le gusta hacer?**

**RAM:** Convivir con la familia.

**RC: ¿Cuáles son los valores que profesa para llevar a cabo su actividad profesional y la representación política del Partido Verde?**

**RAM:** Sin duda la transparencia es algo fundamental, siempre hablar de frente, la lealtad y siempre ser honesto. Eso serían los tres principios que en los que yo baso mi trabajo.

**RC: ¿Qué piensa de libertad de expresión?**

**RAM:** Muy positiva.

**RC: ¿Corresponsabilidad?**

**RAM:** Indispensable.

**RC: ¿Medio ambiente?**

**RAM:** Cuidarlo.

**RC: ¿Libros?**

**RAM:** Leer.

**RC: ¿Deportes en México?**

**RAM:** Fútbol.

**RC: ¿Viajes?**

**RAM:** Playas.

**RC: ¿Matrimonios del mismo sexo?**

**RAM:** Buen avance.

**RC: ¿Religión?**

**RAM:** Católica.

**RC: ¿Congreso?**

**RAM:** De la Unión.

**RC: ¿Aborto?**

**RAM:** A favor con ciertas condiciones.

**RC: ¿Sistemas digitales de comunicación?**

**RAM:** Indispensables.

**RC: ¿Educación?**

**RAM:** Fundamental.

La gente de Chihuahua es cálida, es honesta, es trabajadora, es leal y yo creo que eso es lo que debe distinguir a todo ser humano.



# HAY QUE PRESERVAR EL ARTE Y LA LITERATURA: GUSTAVO MARCOVICH

**G**ustavo Marcovich nació en Buenos Aires, Argentina, en 1965. Tras el golpe militar en aquel país, su familia partió exiliada a México. Interesado por los profundos misterios de la materia, se graduó de químico en la UNAM. Plasmó sus saberes en dos libros publicados por el gobierno del Distrito Federal y, convencido de lo imposible que resulta limpiar el mundo, abandonó la profesión. Encontró en la literatura una manera de comunicar sus aviesas intenciones. Entre su obra publicada se encuentra el ensayo "El árbitro: una prepotente existencia moral" (Ficticia, 2009) y el cuento infantil "El hombre que se llamaba Cero" (La pequeña ficticia, 2012).

Su más reciente publicación es *Responsables* en este momento, que ganó el Premio Nacional de Novela Breve 2013.

Vive en Valle de Bravo esperando otro Festival. Sale poco de ahí y, si lo hace, solo es por ir a jugar fútbol al Ajusco.

Gustavo Marcovich: Soy Gustavo Marcovich, químico, maestro rural, vivo en Valle de Bravo. También soy futbolista frustrado por un impedimento: nunca aprendí a jugar bien. Y a veces, cuando tengo tiempo, escribo. Cuando mi pequeño hijo de tres años me lo permite, escribo algunas cosas.

**Revista Cámara: Además de escribir, ¿qué otras cosas te apasionan?**

**GM:** Me apasiona estar tranquilo, jugar fútbol cuando se puede. Hablar con las mujeres cuando no está mi esposa y discutir, una de las cosas que me gusta es discutir.

**RC: El humor en la literatura, suponemos, es necesario. ¿Entra el humor en tu trabajo?**

**GM:** Mira, básicamente, lo mío, si no es divertido no

Me apasiona estar tranquilo, jugar fútbol cuando se puede. Hablar con las mujeres cuando no está mi esposa y discutir, una de las cosas que me gusta es discutir.

me sale. Si no me divierto haciendo y escribiendo y no considero que lo que estoy escribiendo puede resultar de una u otra manera divertido o infinitamente triste hasta que llega a convertirse en divertido, no me sale, no lo escribo, ni lo pienso. Si no es divertido lo desecho inmediatamente.

**RC: Eres maestro. ¿Maestro de preparatoria?**

**GM:** Si de preparatoria básicamente.

**RC: ¿Cómo es trabajar con jóvenes? ¿Cómo ves su futuro como lectores o como posibles lectores?**

**GM:** Creo que el mayor problema es que a los jóvenes nunca les enseñaron a leer bien, les cuesta mucho trabajo. A mí me pasa lo mismo con salir a correr. Como nunca aprendí a correr bien, me canso mucho. Y creo que ellos tienen ese problema. Al no leer con fluidez, se cansan, se aburren y prefieren hacer otras cosas. Creo que el problema de la lectura es que cuando leen una palabra la disfrutan, pero se cansan, porque leen muy dificultosamente. Entonces, creo que el problema viene desde la práctica, desde la chiquitez de aprender a leer bien.

**RC: La narrativa funciona en distintos niveles. Desde los libros producidos por grandes editoriales que publican textos específicamente para masas y aquellas que buscan una opción un poco más literaria. ¿En qué lugar crees que está México?**

**GM:** Creo que está en medio, en medio cargado hacia un lado. Evidentemente se produce mucho más lo que tenga alguna posibilidad comercial, pero sí se sigue produciendo muchísimo que no tiene ninguna posibilidad comercial. Esa especie de masoquismo de los editores está muy bien. Es algo que hay que preservar: el arte y la literatura. No necesariamente la literatura tiene que ser vendida. Perdón que relacione todo con el fútbol, pero es como jugar una cascarita: no tiene ninguna utilidad mercantil pero uno no puede evitar salir a la calle y jugar una partidita, aunque al final el resultado sea adverso.

**RC: ¿Cuál es tu libro más reciente?**

**GM:** Se llama *Responsables*, es una novela breve que ganó el premio de novela breve Amado Nervo 2013 y hay otros que ya están en camino.

**RC: ¿De qué trata?**

**GM:** Es como una novela de enredos en un pequeño pueblo de provincia, en la cual de una u otra manera la gente comienza a desaparecer. No se sabe bien por qué, ni ellos mismos saben, pero está ese sentimiento de que algo hicieron aunque no tienen la menor idea de lo que hicieron. Y son estos entredichos y vicisitudes de lo que le va pasando a cada personaje.

**RC: ¿Tienes algún lector en específico?, ¿piensas en un lector cuando escribes?**

**GM:** Sí. Pienso tal vez en mis críticos más cercanos que son mi hermana y mis amigos, el editor y mi círculo más cercano. Si no les gusta a ellos pues ya todo lo demás no tiene sentido.

**RC: ¿Cómo es tu proceso de creación? ¿Necesitas algo para poder escribir? ¿Qué tanto corriges?**

**GM:** No, más bien de repente me sale alguna idea y la voy guardando. Junto con otras muchas las voy olvidando, la mayoría, y algunas se van quedando. Me divierten de alguna manera y pienso que deberían llevar algún final. Y esas las

Creo que el mayor problema es que a los jóvenes nunca les enseñaron a leer bien, les cuesta mucho trabajo.

voy guardando y las voy decantando, como se dice en química, hasta que algo queda.

**RC: ¿Cuáles dirías que son tus lecturas fundamentales?**

**GM:** Me gusta mucho leer la *Biblia*, me divierte; libros de química y de matemáticas y después lo que me voy encontrando. Últimamente he leído variado. Ahí si tengo la suerte de haber leído de muchos temas.

**RC: ¿Esto se vincula de alguna manera con tu trabajo, con la escritura de un texto literario?**

**GM:** No. Las lecturas, no. No necesariamente, a menos que sea un tema específico. Escribí un libro sobre el árbitro y si leí mucho sobre fútbol, sobre la historia del fútbol. En ese casi sí hice como una investigación. Era un ensayo, y ahí sí. En el caso de la novela me documenté un poco sobre casos pasados de desapariciones y torturas pero luego no los usé para la novela.

**RC: ¿Escribes sobre proyecto o cómo generas las ideas?**

**GM:** Depende, si surge algún proyecto, alguna idea que alguien me dice, lo desarrollo. A veces algo aparece y se va guardando, se usa o se desecha. No soy muy metódico ni tengo una estructura fija de escritor. Mi formación de químico: los químicos somos muy perezosos, pensamos más de lo que hacemos.

**RC: Parece que el futuro ya nos ha rebasado. El libro en su formato tradicional está perdiéndose, en contraste con el libro en su formato electrónico. ¿Qué posibilidades le encuentras al libro electrónico?**

**GM:** A mí no me interesa el libro en formato electrónico, no tengo ningún aparato de esos modernos. Y tal vez, por la falta de posibilidad, nunca los he leído, nunca he leído un libro en ese formato y no me gusta, tal vez por estar ya un poco viejito, soy reacto a ese tipo de cosas. Imagino que tal vez si los jóvenes se acostumbran, yo sí soy de la idea de que es un medio el libro. El formato antaño había sido piedra, papel y tijera, y ahora si los jóvenes se



acostumbran a leer en esas cosas, pues adelante. Yo creo que lo importante ahí es la acción, que es leer. En mi caso, no puedo.

**RC: ¿Qué estás escribiendo ahora?**

**GM:** Acabé unos cuentos para niños, con ilustraciones y una serie de cuentos que alguno de estos días saldrán publicados. Y en este preciso momento tengo un gran proyecto, que me va a tardar muchos años, que es un ensayo casi enciclopédico sobre la derrota. Eso es a lo que dedico un poco el tiempo.

**RC: ¿Tu hijo no te da argumentos para poder escribir?**

**GM:** Sí, el último, el infantil, él me dio todo el argumento. Él me contó la historia y yo nada más le puse una coma y mal puesta.

**RC: ¿Qué le recomendarías a alguien de tu escuela, de tus alumnos, que quisiera dedicarse a la literatura?**

**GM:** Que lo haga. Está bien. Antaño se decía: no lo hagas, no te dediques a eso, la literatura no tiene futuro; pero creo que hoy en día ya ninguna profesión tiene mucho futuro, entonces si le sale del corazón y es lo que quiere, que lo haga, que se divierta. Sobre todo que se divierta. Como cualquier otra profesión, que lo haga bien, honradamente y con muchas ganas.



La Cámara de Diputados garantiza que los fondos destinados a zonas de desastre lleguen de forma íntegra y oportuna a las comunidades afectadas.

CAMARA DE DIPUTADOS



@PRENSACAMARA  
@MX\_DIPUTADOS





CAMARA DE DIPUTADOS



@PRENSACAMARA  
@MX\_DIPUTADOS

