



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Economía Vasco de Quiroga

División de Estudios de Posgrado

Doctorado en Ciencias en Desarrollo Sustentable

Evaluación de la política social en el Estado de Michoacán de Ocampo:

Revisión de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta, 2016-2019

Presenta

MCP César Amando Chávez Mendoza

Director

Dr. Carlos Federico José Cabrera Tapia

Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: Estado, Sociedad y Desarrollo.

Línea de investigación de interés: Estado y Políticas Públicas para el Desarrollo.

Octubre 2020

Dedicatoria

A mis padres de quienes aprendí a trabajar, a Gaby que me hizo volver sonreír y a mi hermano y amigos que me siempre me escucharon cuando fue necesario.

Agradecimientos

En el proceso de formación del doctorado tuve la fortuna de tener a mi mesa sinodal, encabezada por el Dr. Carlos Federico José Cabrera Tapia, el Dr. Hugo Amador Herrera Torres y el Dr. Rene Colín Martínez. A ellos se sumaron la Dra. Miriam Reyes Tovar y el Dr. Jorge Tinajero Berrueta. Todos ellos me brindaron su apoyo y experiencia para la conclusión de mi investigación.

También tuve la fortuna de tener profesoras como la Dra. Rosalía López Paniagua, la Dra. Josefina María Cendejas Guízar y la Dra. Hilda Rosalba Guerrero García Rojas y profesores como el Dr. Rodrigo Gómez Monge y el Dr. Dante Ariel López Ayala. A ellas y ellos debo una mejor comprensión de los problemas sociales, del modelado de la realidad, del feminismo, de la desigualdad y la pobreza; la administración pública; y el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. De igual forma encontré en mis compañeros a un grupo de personas sobresalientes, gracias Anitzel, Laura, Gaby y Moisés, ustedes no solo se convirtieron en mis amigos, sino también en mis maestros.

Por último, no puedo dejar de mencionar a Ismael Sánchez, Margarita Cruz y Giovani Cardona, un equipo de evaluadores de políticas públicas con quienes compartí el trabajo profesional de evaluación de políticas públicas. A ellos debo muchas de las habilidades prácticas que he conseguido para hacer política pública.

Índice

Introducción	i
Antecedentes	iv
Planteamiento del problema.....	vii
Pregunta general de investigación.....	xiv
Preguntas particulares de investigación	xiv
Objetivos de investigación.....	xv
Objetivo general	xv
Objetivos particulares.....	xv
Justificación	xvi
Hipótesis	xvii
 Capítulo I Sustentabilidad y Desarrollo	1
1.1. Surgimiento y evolución de la idea del desarrollo.....	3
1.2.1. Aportes de la economía política	3
1.2.2. Aportes del materialismo histórico	5
1.2.3. Aportes de la sociología económica.....	6
1.2. La conceptualización del desarrollo.....	8
1.3. Críticas al desarrollo	13
1.4. Incorporación de la sustentabilidad al desarrollo.....	18
1.5. Alternativas al desarrollo y desarrollo alternativo	20
 Capítulo II Base conceptual de las Políticas Públicas	27
2.1. El enfoque de las políticas públicas	28
2.1.1. La definición de las políticas públicas	28
2.1.2. El ciclo de las políticas públicas	32
2.2.3. El proceso de las políticas	33
2.2. La definición de los problemas públicos	35
2.2.1. La definición de los problemas públicos.....	35

2.2.2. Autoridad pública.....	37
2.2.3. La formación de la agenda	38
2.2.4. La demanda de bienes públicos.....	40
2.2.5. La toma de decisión.....	42
2.3. Puesta en marcha de las políticas públicas	45
2.3.1. Comunicación de las políticas públicas	46
2.3.2. La implementación de las políticas públicas.....	46
2.4. El análisis y evaluación de las políticas públicas.....	49
2.4.1. El análisis de las políticas públicas	49
2.4.2. La evaluación de las políticas públicas	50
2.4.3. La participación ciudadana en la evaluación de las políticas.....	51
2.4.4. Sistemas de evaluación de desempeño.....	53
Capítulo III Políticas Públicas y Sustentabilidad	61
3.1. El Estado de Bienestar y el Desarrollo Social	63
3.2. Las políticas públicas orientadas al desarrollo social	68
3.3. El Desarrollo social y humano	72
3.4. Desarrollo y derechos sociales.....	79
3.5. El Desarrollo Social en México	82
3.5.1. Evolución del desarrollo social en México	82
3.5.2. El efecto distributivo de la acción del Estado	84
3.6. Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	91
Capítulo IV Pobreza y Políticas Públicas para su Atención.....	95
4.1. Pobreza y desigualdad.....	97
4.1.1. Líneas de pobreza.....	102
4.1.2. Enfoque de necesidades	106
4.1.3. Índice de pobreza humana.....	108
4.2. La pobreza a nivel global.....	111
4.3. La pobreza en México.....	116
4.4. La pobreza en Michoacán	123

Capítulo V Evaluación de las políticas públicas en Michoacán	129
5.1. Evaluación de Consistencia y Resultados de los Programas	131
5.1.1. Instrumentos complementarios	134
5.1.2. Muestreo y cálculo de la muestra	135
5.2. Programa: Beca Futuro	138
5.2.1. Características de Beca Futuro	138
5.2.2. Diseño de Beca Futuro	139
5.2.3. Planeación y orientación a resultados de Beca Futuro	140
5.2.4. Cobertura y focalización de Beca Futuro	145
5.2.5. Operación de Beca Futuro	148
5.2.6. Percepción de la población atendida de Beca Futuro	155
5.2.7. Medición de resultados de Beca Futuro	160
5.3. Programa: Sí Alimenta	165
5.3.1. Características de Sí Alimenta	165
5.3.2. Diseño de Sí Alimenta	166
5.3.3 Planeación y orientación a resultados	180
5.3.4. Cobertura y focalización	185
5.3.5. Operación	187
5.3.6. Percepción de la población atendida	198
5.3.7. Medición de resultados	204
5.4. Resultados de la Evaluación de consistencia de Resultados	208
5.4.1. Evaluación del diseño de los programas	209
5.4.2. Evaluación de la planeación y orientación a resultados de los programas	210
5.4.3. Evaluación de la cobertura y focalización de los programas	211
5.4.4. Evaluación de la Operación de los programas	211
5.4.5. Evaluación de la Percepción de la población atendida de los programas	213
5.5.6. Evaluación de la Medición de resultados de los programas	213
5.5.7. Análisis FODA de los programas	213
Conclusiones	219

Bibliografía.....	229
 Gráficas, figuras, mapas y tablas	 241
Índice de gráficas	241
Índice de figuras.....	244
Índice de mapas	245
Índice de tablas	246
Siglas y Acrónimos	247
 Apéndices y Anexos	 a
Anexo 1. Cuestionario de Evaluación de desempeño	c
Anexo 2. Cuestionarios de percepción para beneficiarios de Beca Futuro y Sí Alimentaw	
Anexo 3. Reglas de operación de los programas	bb

Resumen

Este trabajo presenta la evaluación de dos de los programas insignia de la administración del gobierno de Michoacán para el periodo 2016-2019. Dichos programas fueron Beca Futuro y Sí Alimenta. Para su evaluación se utilizaron los términos de referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR) actualizados en 2017 por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL). La investigación es transeccional y recupera información de gabinete con la aplicación en campo de dos instrumentos orientados a conocer la percepción de los beneficiarios de ambos programas. El documento tiene siete apartados. En el primero se mencionan los fundamentos de la investigación, los antecedentes, preguntas, objetivos, justificación e hipótesis del trabajo.

El capítulo I discute sobre el concepto de sustentabilidad y desarrollo como problema, desde su surgimiento y evolución hasta las críticas que han dado paso a las escuelas posdesarrollistas, los enfoques alternativos al desarrollo y el desarrollo alternativo.

En el capítulo II se presenta la base conceptual de las políticas públicas. Su definición, ciclo, proceso; la construcción de los problemas públicos, la puesta en marcha de las intervenciones gubernamentales orientadas a combatir aspectos negativos o indeseables y al análisis y la evaluación de las políticas públicas como una parte esencial de estas.

En el capítulo III. Se aborda el vínculo que existe entre las políticas públicas y la sustentabilidad, desde aquellas orientadas al desarrollo social y humano, y al ejercicio efectivo de derechos, para finalmente revisar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como guía y consenso de la política social a nivel global.

En el capítulo IV se discute la concepción de la pobreza y de las políticas diseñadas para hacerle frente, de lo general a lo particular y desde los diferentes abordajes que existen.

En el capítulo V se tiene la ECyR de los programas en cuestión. Caracterizando los programas, evaluando su diseño, planeación, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida y medición de resultados.

Se concluye con una revisión general de los programas y el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Por último, se integran las conclusiones del trabajo.

Palabras clave

Desarrollo Social, Desarrollo Sustentable, Michoacán, Política Pública, Política Social.

Abstract

This paper presents the evaluation of two of the flagship programs of the Michoacán government administration for the 2016-2019 period. These programs were Beca Futuro and Sí Alimentación. For its evaluation, the terms of reference (ToR) of the Consistency and Results Evaluation (ECyR) updated in 2017 by the National Council for the Evaluation of Social Policy (CONEVAL) were used. The research is transectional and retrieves information from the office with the application in the field of two instruments aimed at knowing the perception of the beneficiaries of both programs. The document has seven sections. In the first, the fundamentals of the investigation, the antecedents, questions, objectives, justification and hypothesis of the work are mentioned.

Chapter I discusses the concept of sustainability and development as a problem, from its emergence and evolution to the criticisms that have given way to post-development schools, alternative approaches to development and alternative development.

Chapter II presents the conceptual basis of public policies. Its definition, cycle, process; the construction of public problems, the implementation of government interventions aimed at combating negative or undesirable aspects and the analysis and evaluation of public policies as an essential part of these.

Chapter III. The link between public policies and sustainability is addressed, from those oriented to social and human development, and the effective exercise of rights, to finally review the Sustainable Development Goals (SDG) as a guide and consensus of the policy global level.

Chapter IV discusses the conception of poverty and the policies designed to deal with it, from the general to the particular and from the different approaches that exist.

Chapter V contains the ECyR of the programs in question. Characterizing the programs, evaluating their design, planning, coverage and targeting, operation, perception of the population served and measurement of results.

It concludes with a general review of the programs and the analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT). Finally, the conclusions of the work are integrated.

Keywords

Social Development, Sustainable Development, Michoacán, Public Policy, Social Policy.

Introducción

El desarrollo como problema de estudio fue abordado en sus orígenes como un elemento residual del crecimiento económico y de la incorporación de las economías nacionales a la integración de un macroproceso de globalización. Este enfoque surge históricamente al final de la segunda posguerra como una reacción al desastre global ocasionado por el enfrentamiento bélico. Buscando el incremento en el consumo de bienes y servicios en el seno del sistema capitalista. Esta primera perspectiva equiparó la libertad económica con el bienestar de la sociedad, asumiendo que las economías de libre mercado generarían una respuesta a las demandas sociales de salud, educación y empleo (Friedman, 2012). Mejorando sustancialmente el nivel de vida y el ejercicio efectivo de libertades entre las personas. El gran mito que se planteó desde este enfoque fue la inevitabilidad del desarrollo como un destino al que el propio sistema económico orientaba. Generando una división categórica factual entre los países desarrollados y el resto del mundo, convirtiéndose rápidamente en una obsesión para los países no desarrollados, el desarrollo adquirió inmediatamente un tamiz político e ideológico, que incentivaba o limitaba en muchos casos la acción de Estado (Guillén, 2007). Tal perspectiva ignoró por completo los antecedentes históricos de los países que habían sido colonizados y se encontraban en una situación periférica y de dependencia y asumió un único estilo de desarrollo como alcanzable en la medida que las naciones se incorporaban al capitalismo.

Hegemónico en todo sentido, la visión única del desarrollo se propagó por todo el mundo de la posguerra. La guerra fría y las intervenciones de los países occidentales y soviéticos dieron como resultado una polarización en la que el desarrollo siguió ocupando un lugar preponderante hasta la caída del muro de la Unión Soviética. Cuando Francis Fukuyama proclamó “el fin de la historia” en la medida en que un bando había ganado y reafirmaba una única vía de desarrollo posible. Esta idea sería rápidamente contravenida por la realidad misma, mostrando el profundo subdesarrollo de las excolonias africanas y latinoamericanas. En este punto, la discusión giraría en torno a la vigencia del desarrollo como modelo único y universal dados los pobres resultados que este generó en los últimos 50 años para la mayoría de los países de mundo, donde la implementación de “reformas estructurales” que siguieron al llamado “Consenso de Washington” no generaron

los resultados prometidos, agudizando en algunos casos las problemáticas previas y generando nuevos conflictos. Autores como Serge Latouche (2009), Oswaldo De Rivero (2006) o Arturo Escobar (2010) empezarían a hablar del posdesarrollo a mediados de los 80's y 90's del siglo pasado como una vía alternativa a la perspectiva hegemónica y una forma de lograr bienestar de las personas. En el otro extremo de la discusión aparecieron autores como José Valenzuela Feijóo (1997), Theotônio Dos Santos (2007), Ha-Joon Chang (2015) o Joseph E. Stiglitz (2010) quienes buscaron por medio de la heterodoxia económica, una resignificación del concepto de desarrollo, rescatando su empleo en la medida que orienta el trabajo del Estado para responsabilizarse de sus ciudadanos y prestar servicios sociales que den respuesta a los problemas públicos de las personas. Por último, se mantuvieron las escuelas ortodoxas que aún establecen al desarrollo como un derivado “natural” del crecimiento económico (Samuelson & Nordhaus, 2010), pero incluyeron la necesidad de ajustar las perspectivas de desarrollo en consonancia con el desarrollo tecnológico y las expectativas sociales. Estas tres perspectivas plantean la continuación, la ruptura y la resignificación del desarrollo y coexisten en la actualidad en un nutrido cuerpo teórico que establece la restricción y la intervención del Estado en la búsqueda del bienestar humano.

Esta decisión de los gobiernos de intervenir o no hacerlo para dar respuesta a las demandas sociales y a los problemas públicos representa el enfoque dominante de la administración pública (Aguilar Villanueva L. F., 2011). Las formas estructuradas de gestión e intervención de los gobiernos por medio de las políticas públicas orientadas al desarrollo a nivel general y en las particularidades de sus adjetivaciones, establecen un enfoque que abreva de las perspectivas más técnicas y de la propia racionalidad instrumental al momento de hacer uso de los recursos de los que dispone el Estado para establecer políticas públicas a manera de hipótesis causales que resuelven aspectos no deseados de la realidad. Identificados con el aforismo que habla de “necesidades infinitas y recursos limitados” (Samuelson & Nordhaus, 2010), el enfoque racional que plantea el ejercicio de las políticas públicas parte de dos ideas clave: 1) los recursos disponibles siempre serán insuficientes para hacer frente a los problemas humanos y 2) por ello, es necesaria la búsqueda del aprovechamiento eficiente de los mismos. Dicha perspectiva de acción introduce aspectos de eficiencia, productividad y calidad en la presentación de servicios públicos y que son denominados por la nueva gestión pública (NGP) como aspectos constitutivos de un Sistema de Evaluación de Desempeño. Instrumento ampliamente utilizado en la administración pública a nivel mundial y promovido

por organismos como Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), tiene como objetivo la distribución óptima de recursos escasos del gobierno con la finalidad de dar solución a los problemas sociales (Arellano Gault, Leporte, Zamudio, & Blanco, 2015).

Ante esta realidad, la administración pública contemporánea ha buscado la implementación de modelos de gestión basados en resultados que permitan contar con la mayor calidad y cantidad de elementos para caracterizar la situación problemática que se desea cambiar (identificando los intereses sociales y diagnosticando el problema), realizar el diseño de intervención más viable (analizando todas las posibles soluciones y acciones disponibles), poner en marcha dicha intervención (con mecanismos claros de control y monitoreo) e incluir la evaluación sistemática de todas las fases de las políticas públicas y de los programas y proyectos específicos que de ellos se desprenden (para ajustarse ante problemas de naturaleza dinámica y recurrente) y así aprovechar de la mejor manera los recursos de los que se dispone (Arellano, et al., 2015). Sin caer en una perspectiva meramente instrumental, en el presente trabajo se aborda la evaluación de la intervención del gobierno de Michoacán de Ocampo por medio del diseño e implementación de políticas orientadas al desarrollo social. Lo anterior no implica exclusivamente una cuestión técnica o mecánica, sino que plantea una dimensión ética en términos de la propia valoración que se realiza (Wheelan, 2011) de los principales programas sociales emprendidos a nivel estatal para el periodo 2016-2018.

Antecedentes

Las políticas públicas como enfoque de trabajo y gestión de la administración pública en México han sido utilizadas desde finales del siglo pasado como la forma institucional de brindar soluciones a los problemas públicos. En cierta forma, han acompañado a la transición política de nuestro país, reformulando la actuación del gobierno sin que ello implicara el remplazo del modelo de los Planes Nacionales, Estatales y Municipales como marco de la acción gubernamental (SHCP, 2008). En la práctica, ha incorporado mecanismos de control y seguimiento basados en el logro de indicadores puntuales de desempeño en los diferentes programas de desarrollo social que se han instituido en los últimos 25 años. Sin embargo, los resultados de dichos controles no han sido suficientes para garantizar cabalmente el logro de sus objetivos y la disminución de los problemas sociales que les dieron origen, apareciendo en muchas ocasiones como paliativos de los grandes temas sobre los que buscaban incidir (Levy, 2009).

El caso del gobierno de Michoacán ha seguido un camino similar al enfoque federal para alcanzar el desarrollo social. Se ha legislado una ley estatal de desarrollo social e incorporado una gran cantidad de los elementos que integran las políticas públicas a nivel federal como la Matriz de Marco Lógico (MML) y la construcción de indicadores de desempeño asociados (Arias Torres & Herrera Torres, 2012). Pese a estos esfuerzos de la acción estatal por incidir en la solución de las problemáticas nacionales, estatales y locales, diversos son los aspectos de gran relevancia que han sido poco abordados. Entre ellos podemos mencionar el caso de la sustentabilidad ligada al empleo de recursos para transformar aspectos indeseables, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público como un elemento básico de la participación ciudadana y la coherencia y pertinencia de los programas que nacen como manifestación tangible de las políticas sectoriales de gobierno (Parsons, 2012). Estos y muchos otros aspectos que se han dejado de lado en la práctica y que han sido mencionados de manera recurrente, aunque superficial en los planes y programas llevados a la práctica por la Secretaría de Desarrollo Social Federal y la Secretaría de Política Social del estado de Michoacán explican en buena medida los exiguos resultados que han dado.

En este tenor, la apuesta por contar con un SED que haga explícita una propuesta de acción posible para enfrentar problemáticas cambiantes y recurrentes en el ámbito de lo público y que va más allá de la pretensión de construir una visión “objetiva” de los problemas, de establecer puntualmente cadenas lineales de causalidad o de contar con un Sistema de Indicadores de Desempeño (SID) para cada programa, se convierte en una fuente de aprendizaje en el tiempo que permite a las políticas públicas el adaptarse ante una realidad dinámica y seguir siendo pertinentes para dar respuestas a la demanda última que los ciudadanos hacen al Estado que es la de mantener la vida (Dussel, 2006).

El referente inmediato de la aparición de los Sistemas de Evaluación de Desempeño presentes en las organizaciones públicas es la incorporación de la nueva gerencia pública. Dadas la existencia de necesidades infinitas y recursos limitados, una de las principales preocupaciones de los gobiernos ha sido la implementación de un modelo de gestión gubernamental basado en resultados que permita contar con la mayor calidad y cantidad de elementos para la realizar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas y los programas y proyectos específicos que de ellos se desprenden, aprovechando de la mejor manera posible los recursos de los que se dispone (Arellano, et al, 2015). Evaluar no sólo implica una cuestión técnica o mecánica, sino que plantea una dimensión ética de lo deseable en términos de la propia valoración que se realiza.

De esta manera, el SED constituye una pieza estratégica de la gestión de políticas públicas al facilitar la vinculación entre la planeación y programación presupuestaria y el ejercicio e implementación de los programas de políticas hasta la posterior evaluación de los proyectos y programas, mientras se genera en el proceso una gran cantidad de información que estimula la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno (Caso Raphael, 2011). Este modelo del SED es actualmente uno de los componentes principales del presupuesto basado en resultados (PbR), constituyendo un instrumento fundamental que permite llevar a cabo la evaluación de los programas y proyectos que se desprenden de la política pública de los gobiernos (Ramos & Villalobos, 2011).

No exenta de críticas, este enfoque instrumental se ha convertido en la perspectiva dominante al momento de abordar los problemas evaluación de políticas públicas en nuestro país, al punto de incluirse en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2016) como una obligatoriedad de los gobiernos, donde se explicita que todos los presupuestos deberán incorporar “procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación

del desempeño”. Dicha exigencia se desprende a su vez del artículo 134° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se menciona el uso y destino de los recursos económicos de los que disponen los diferentes órdenes de gobierno.

Planteamiento del problema

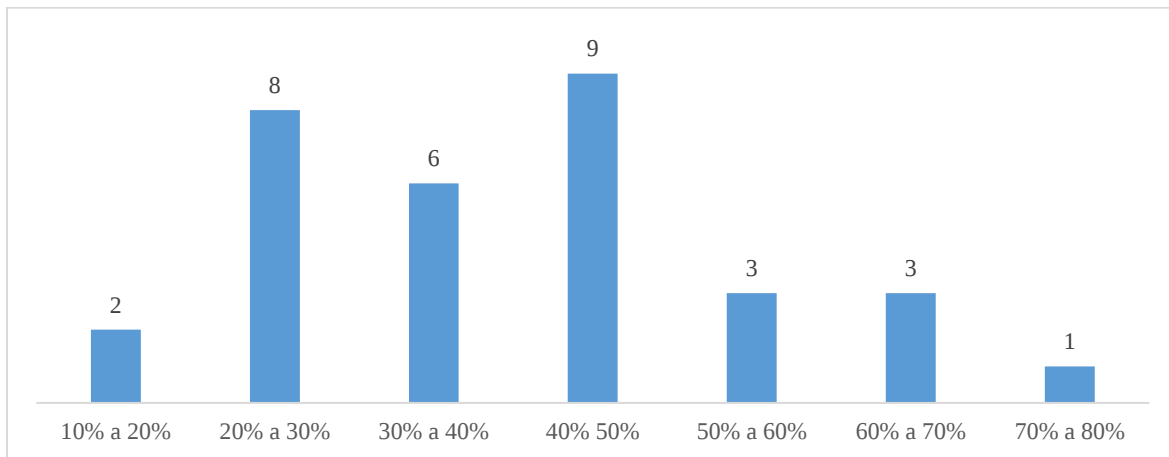
La visión del desarrollo que se tienen al interior de una administración pública condiciona significativamente la forma en que se realiza la asignación presupuestal del gobierno y la forma de trabajo que desempeñara. Lo anterior se puede observar en la orientación gubernamental no solo del gasto, sino en la conformación de propuestas de solución para las demandas sociales. Este primer punto que parecería evidente, en realidad establece la importancia que tiene la política no solo en la propuesta de soluciones, sino en la conceptualización de los propios asuntos públicos y en la necesidad de intervenir o no en ellos, así como de la influencia que pueden tener diferentes actores sociales en la configuración de los problemas públicos y las propuestas de solución.

En este sentido, la disminución de la pobreza representa uno de los indicadores más comunes al momento de juzgar el desarrollo alcanzado por un país. Por ello, hablar de la pobreza parecería un asunto evidente en la medida que refiere a un fenómeno presente en todo el mundo, sin embargo, es un tema complejo que atraviesa por las discusiones respecto a lo que se entiende por pobreza (su conceptualización), la forma de construir indicadores e índices que permitan observarla (su medición) y las estrategias (políticas públicas) que se pueden utilizar para mitigarla (Lustig, 2012).

De acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019), en el 2019 vivían en nuestro país 52.4 millones de personas en situación de pobreza, lo cual representa un 41.9% de todos los mexicanos y que en términos globales representa una disminución marginal del porcentaje de personas que en 2008 se identificaron en igual situación (44.4%).

Lo que CONEVAL expresa con su estudio sobre la evolución de la pobreza en los últimos 10 años de acciones gubernamentales orientadas a la desaparición del fenómeno de la pobreza, es la incapacidad efectiva del Estado Mexicano para responder a las necesidades de sus habitantes menos favorecidos, pese a la mejora en los diversos indicadores que dan cuenta de las carencias sociales y a que existe una reducción de los niveles de pobreza observados en 24 entidades federativas, la pobreza en vastas regiones del sureste del país se ha agudizado.

Es el caso de los estados de Chiapas donde el 76.4% de las personas viven en situación de pobreza, Guerrero con una prevalencia del 66.5%, Oaxaca con 66.4% de su población, Veracruz con 61.8% de sus habitantes, Puebla con un 58.9%, Tabasco con 53.6% y Morelos con 50.8% de sus habitantes. De igual manera, sin negar los avances que se han tenido en algunos rubros, la realidad es que la mitad de los estados se encuentran por debajo de la media nacional y solo 2 estados (Baja California Sur con 18.1% y Nuevo León con 14.5%) tienen menos del 20% de su población en situación de pobreza y no existe ningún estado en el que el porcentaje de habitantes en condición de pobreza sea inferior a dos dígitos (gráfica 1).



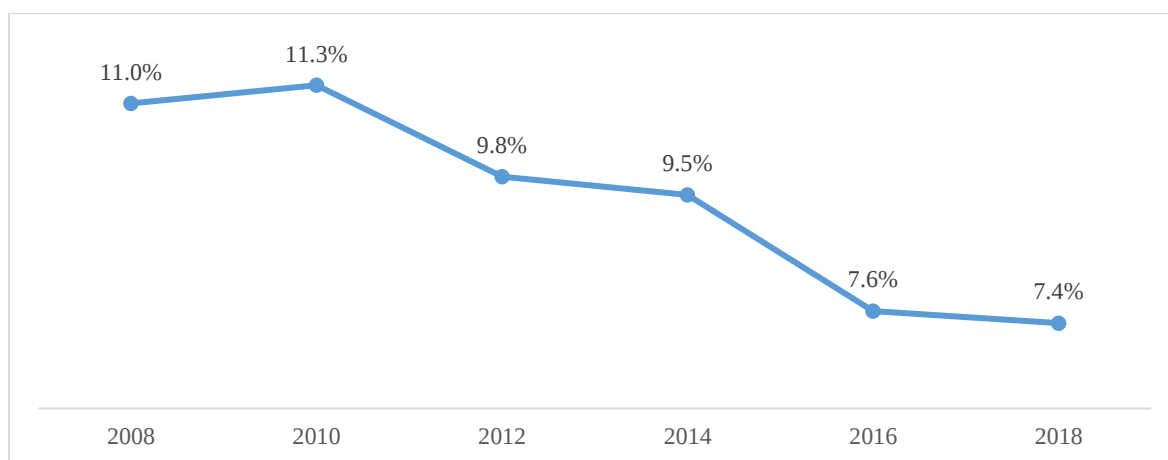
Gráfica 1 Entidades federativas por el porcentaje de su población en situación de pobreza, 2018

Fuente: CONEVAL, 2019

Como el propio CONEVAL reconoce, mucho se ha discutido sobre la rigurosidad de sus mediciones, donde poco menos de una cuarta parte (24.7%) de las personas de México se encuentran en condición de “no pobres”, lo cual contrasta con algunas mediciones internacionales que señalan que el 58.1% de los mexicanos se encuentran fuera de la línea de pobreza establecida por la ONU, de personas que sobreviven con menos de \$5.5 USD diarios (Banco Mundial, 2019). Pero independientemente del enfoque que se siga y de la metodología que se utilice, la situación de millones de personas en México los sitúa en una condición de vulnerabilidad, ya sea por ingreso (8.6 millones de personas) o por carencias sociales y acceso a servicios básicos¹ (36.7 millones de personas).

¹ Coneval utiliza los indicadores de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, alimentación, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda para establecer el porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad por carencias sociales.

Acorde a los lineamientos de la agenda 2030², México continuó realizando acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos fijados en la agenda 2030, entre ellos, el primero establece justamente lograr el fin de la pobreza en el mundo. En este punto, no se puede hablar de un logro en materia del cumplimiento del objetivo, pero sí, en los matices asociados al mismo, donde podemos observar que en general el número de personas en situación de pobreza han disminuido gradualmente en los últimos años, donde se ha transitado de 12.3 millones de personas (12.0%) en situación de pobreza extrema en 2008 a 9.3 millones de personas (7.4%) en la misma situación en 2018 (gráfica 2). Situación atribuible a los programas de política social que el gobierno mexicano ha implementado (Levy, 2009) y que en su conjunto representan una disminución de 24.5% de personas en pobreza por ingresos y por acceso a servicios, es decir, de personas en situación de pobreza extrema.



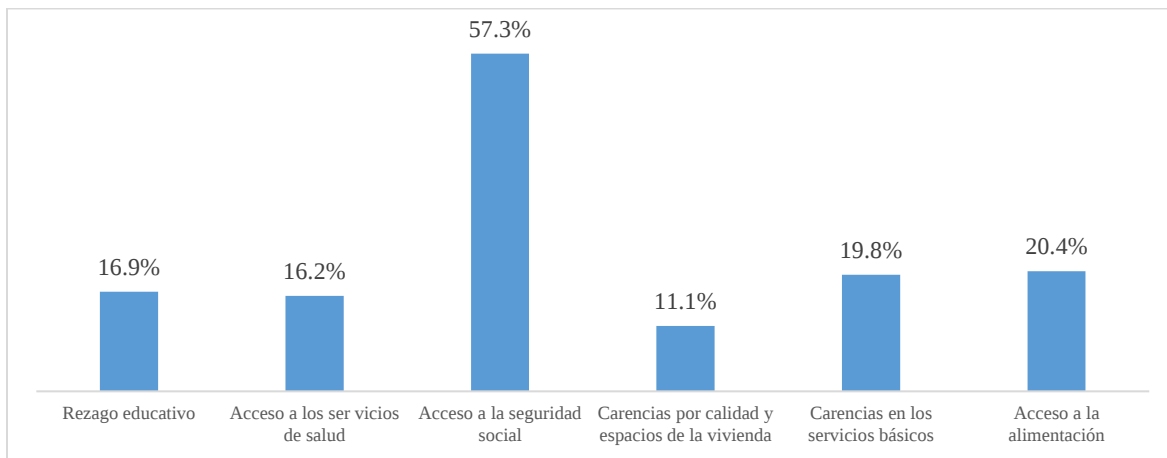
Gráfica 2 Personas en situación de pobreza en México, 2008-2018

Fuente: CONEVAL, 2019

Pese a estos avances, hay estados que han visto incrementar o mantener la proporción de las personas que se encuentran en pobreza extrema. Siendo Chiapas (1.6 millones), Veracruz (1.4 millones) y Guerrero (0.9 millones) quienes se encuentran en peor situación, por lo que refiere a la cantidad total de sus habitantes en dicha condición. Ahora bien, en lo que refiere a las carencias

² El 25 de septiembre de 2015 se aprobó en la Cumbre de las Naciones Unidas el documento “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, donde establecieron 17 objetivos de Desarrollo sostenible al que los 193 países miembros se comprometieron para hacer frente al cambio climático, luchar contra la desigualdad y la injusticia y poner fin a la pobreza.

sociales, estas varían de un 11.1% de la población que tiene carencias por calidad y espacios de la vivienda a un 57.3% de las personas que no tienen acceso a la seguridad social (gráfica 3).



Gráfica 3 Porcentaje de personas por carencia social en México, 2018

Fuente: CONEVAL, 2019

Para el caso de Michoacán los indicadores disponibles en materia de pobreza dan cuenta de una realidad compleja, donde se pasó de 55.0% de personas en pobreza en 2008 a 46.0% en 2018, aunque en números absolutos, la disminución es mucho más marginal, pasando de 2.4 millones de personas en 2008 a 2.2 millones de personas en 2018, es decir, en términos relativos se puede hablar de una disminución de casi 10 puntos porcentuales, aunque en los hechos, son poco menos de 250 mil personas menos.

La condición de pobreza de aproximadamente la mitad de la población de Michoacán llevó a los gobiernos de los últimos años a proponer una gran cantidad de programas de política pública orientados al combate de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los michoacanos, obteniendo resultados poco consistentes en el cumplimiento de sus objetivos, una baja consistencia, lo que dificulta realizar estudios de impacto y en algunos casos, haciendo virtualmente imposible contar con indicadores que permitan realizar una evaluación adecuada de resultados y desempeño de los programas sociales (Arias Torres, 2012).

Pese a la generalización de las evaluaciones de desempeño en las organizaciones gubernamentales a nivel federal en México, no se trata de una actividad que haya permeado en los órdenes de gobierno estatales y municipales, quienes suelen limitarse a la coparticipación en políticas sec-

toriales de la federación o a la implementación de estrategias gubernamentales a las que suele llamarse erróneamente como políticas públicas (Merino, 2013) y que en realidad obedecen a estrategias diseñadas por los gobiernos estatales o municipales para hacer frente a compromisos convenidos en campaña. En este sentido, existe una creciente bibliografía y programas académicos que abordan el ámbito de las políticas, este es un tema aún novedoso en nuestro país y si bien existieron Instituciones y programas de gran envergadura que transformaron significativamente el rostro de México como lo son la cobertura educativa en los años 1970 y la aparición del Instituto Mexicano de Seguro Social en 1943, los esfuerzos por evaluar los resultados de los programas gubernamentales, su eficiencia e idoneidad fueron prácticamente nulos en todo el siglo XX (Aguilar Villanueva L. F., 2012).

El problema principal que se enfrenta en la esfera de las políticas públicas en las administraciones estatales y municipales es la falta de una sistematización de experiencias que permita configurar un sistema de indicadores de desempeño para alcanzar a su vez un sistema de evaluación de desempeño que dé cuenta de los alcances de la intervención gubernamental (Parsons, 2012). El resultado de no contar con experiencias lo suficientemente sistematizadas lleva a la existencia, proliferación y mantenimiento de programas deficientes que no logran dar solución a los problemas para los cuales fueron creados (Arellano Gault, Leporte, Zamudio, & Blanco, 2015) o por el caso contrario, pueden llevar al cierre o reestructura de programas que sí estaban dando resultados.

Tal como señala Enrique Cabrero (2010), este es uno de los temas más polémicos del ciclo de políticas públicas, en buena medida por la dificultad para establecer qué se va a medir (si es posible medirle), cómo se va a medir (indicadores) y de qué manera se van a manejar los juicios de valor implícitos en el proceso. En este sentido, una tradición institucional fuerte facilita el contar con información razonablemente confiable. Sin embargo, ante la ausencia de mecanismos de control y ajuste adecuados, puede presentar las mayores perversiones al momento de exhibir la acción del gobierno (Levy, 2009). De acuerdo con Aguilar Villanueva (2012), la evaluación de la política pública proporciona una gran cantidad de información sobre la institucionalidad y la técnica de la política en curso, a la vez que suministra elementos para corregir y mejorar el diseño y operación de la política. Se trata de una actividad que compara un todo complejo con base en resultados, propósitos u objetivos previamente planeados y cuya función es incrementar la racionalidad de las acciones de gobierno.

Sin embargo, tanto la estructura de institucional y administrativa del gobierno como el método estándar de diseño y evaluación de las políticas dan como resultado una fragmentación, lo que da como resultado que una buena parte de los problemas sociales no sean abordados en toda su complejidad. Favoreciendo incluso en algunos casos su agravamiento. Ante esta realidad, la transversalidad en la evaluación se presenta como una posibilidad para controlar y resolver esta situación indeseada (Aguilar Villanueva L. F., Políticas públicas y la transversalidad, 2011). En ella podemos identificar cuatro puntos de decisión para la evaluación. En primer lugar, se debe definir qué valor público se va a evaluar, después se debe operacionalizar el valor público de referencia con indicadores empíricos que permitan observar y medir los resultados de las políticas públicas. Tras identificar el marco de referencia, lo siguiente es establecer la materia en que se enfocará la evaluación. Según Salazar Vargas (2011), existen seis tipos de evaluaciones (figura 1) que varían entre sí de lo que consideran importante destacar en la valoración del proceso.

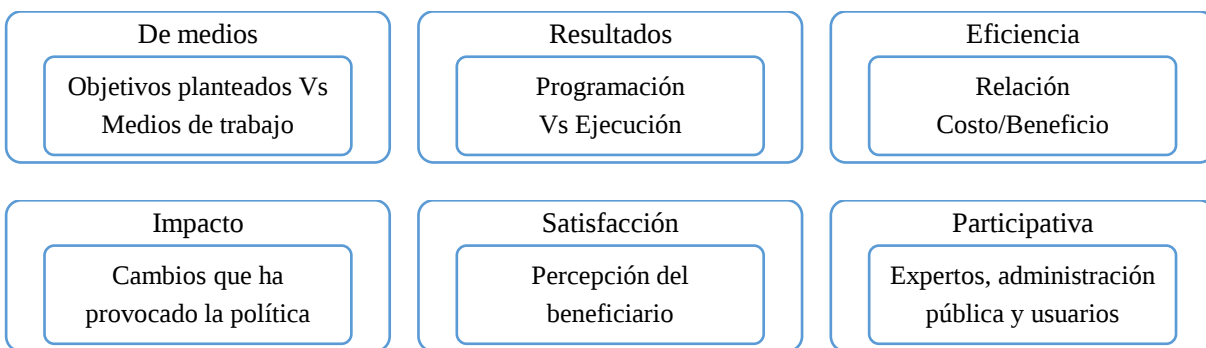


Figura 1. Tipos de evaluación presentes en las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia con información de Salazar Vargas, 2011.

Dentro de los tipos de evaluación, está la forma cuantitativa y tradicional, en las que se consideran los medios estadísticos utilizados para alcanzar los objetivos; se contrastan los resultados programados con los resultados obtenidos y se hace un estudio del costo de las políticas públicas en relación con el beneficio obtenido. Todas ellas son emprendidas de manera regular en el mismo aparato administrativo de la política.

Otro enfoque más amplio y complejo de la evaluación de políticas es el de corte cualitativo, donde se estudia el impacto que la política pública ha tenido en la vida de los beneficiarios del programa, así como la satisfacción lograda en las personas que forman parte del mismo. Una tercera perspectiva de evaluación busca integrar las lógicas cuantitativa y cualitativa de la investigación,

integrando evaluadores externos al aparato burocrático para dar voz a quienes reciben los beneficios de una política en particular. Finalmente, al evaluar se deben seleccionar los métodos y técnicas concretos de recolección y procesamiento de información, mismos que se pueden agrupar en cinco grandes métodos de evaluación:

- 1) Enfoque a partir de objetivos oficiales. Es la forma más común de evaluación. Consiste en contrastar los resultados con los objetivos planteados.
- 2) Enfoque de uso óptimo de medios. Se trata de un procedimiento que evalúa los resultados de la operación (aparato administrativo).
- 3) Enfoque de efectos de programas. Centra su evaluación en los resultados del programa, independientemente de sus objetivos.
- 4) Enfoque global de procesos. Perteneciente al análisis sistémico. Busca identificar todos los elementos presentes en la PP y estudiar sus interacciones.
- 5) Enfoque de investigación-acción. Entiende al proceso como un elemento nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de los problemas sociales.

Sin importar el tipo o método de evaluación que se busque utilizar, su valor radica en la posibilidad de proporcionar elementos para el análisis de la política pública, es decir, se evalúa (describe) con el fin de entender los alcances y limitaciones de las acciones de gobierno (prescribir). Proporcionando evidencias suficientes, competentes y relevantes del grado con el que una política pública ha conseguido los fines que se proponía cumplir y el grado en que ha producido otras consecuencias colaterales (Ramos & Villalobos, 2011).

Para el caso de Michoacán, la actual administración (2015-2021) implementó diversos programas de política social orientados al desarrollo social, entre ellos se destacaron los programas Beca Futuro y Sí Alimenta. El primero tenía la finalidad de disminuir el abandono escolar por medio de una beca que integraba una transferencia condicionada que serviría de apoyo a la alimentación y transporte de los estudiantes de nivel básico, medio superior y universitario. El segundo, buscaba mejorar la calidad de vida de las personas mayores por medio de la entrega de canastas alimentarias. Justamente son estos programas los que se estudian en la presente tesis como parte de la puesta en marcha de soluciones originales a nivel estatal para el combate de la pobreza y la búsqueda de la efectividad en el logro de los objetivos de las políticas implementadas.

Pregunta general de investigación

1. ¿Cuál fue el resultado de la implementación de los programas de política social Beca Futuro y Sí Alimenta en el Estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019?

Preguntas particulares de investigación

2. ¿De qué forma el gobierno del estado de Michoacán de Ocampo diseñó su Sistema de Indicadores de Desempeño (SID) para la evaluación de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta para el período 2016-2019, de tal manera que se garantizara el cumplimiento de los objetivos que plantearon los propios programas para así dar solución a los problemas que les dieron origen?
3. ¿En qué medida se logró el cumplimiento de los objetivos de política social establecidos en las reglas de operación de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta para el período 2016-2019 y cuáles son las razones que explican el resultado obtenido?
4. ¿Cuál es la relación teórico-práctica de los elementos del SID de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta en el estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019 con la construcción de un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)?

Objetivos de investigación

A continuación, se exponen de manera sintética los objetivos del presente estudio, los cuales están estrechamente relacionados con las preguntas de investigación que se desprenden del planteamiento del problema.

Objetivo general

1. Evaluar el resultado de la implementación de los programas de política social Beca Futuro y Sí Alimenta en el Estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019 a partir de los Indicadores de Desempeño (ID) de los programas de Política social.

Objetivos particulares

2. Caracterizar de qué forma el gobierno del estado de Michoacán de Ocampo diseñó su Sistema de Indicadores de Desempeño (SID) para el cumplimiento de los objetivos de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta para el período 2016-2019 y dar solución a los problemas que les dieron origen.
3. Medir el logro en el cumplimiento de los objetivos de política social establecidos en las Reglas de Operación de los Programas (ROP) Beca Futuro y Sí Alimenta para el período 2016-2019 e inferir a partir de la información recopilada las razones que explican el resultado obtenido.
4. Identificar la relación teórico-práctica de los elementos del SID de los programas Beca Furo y Sí Alimenta en el estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019 con la construcción de un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

Justificación

Una de las demandas más sensibles de la ciudadanía para con sus gobiernos es la de dar respuestas puntuales a los múltiples problemas sociales que se presentan con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Aspectos consagrados en la constitución política de los estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 y que exigen a su vez, contar con una racionalidad en la intervención del estado al momento de hacer uso de recursos limitados para dar respuesta a demandas ilimitadas. La evaluación de los Sistemas de Evaluación de Desempeño constituye en este tenor una contribución desde la academia para el logro de los objetivos de política sectorial de desarrollo social en el estado de Michoacán de Ocampo. Aportando elementos que permitan mejorar la gestión gubernamental en la búsqueda de solucionar problemáticas sociales complejas como lo es “cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados” (PLADIEM, 2015).

De igual manera, el enfoque de SED aplicado a los programas que se desprenden de la política social en el estado de Michoacán de Ocampo generará una aportación original a la literatura existente en torno a la valoración de las acciones y los programas de gobierno. Incrementando la discusión sobre el papel del Estado en la búsqueda de alcanzar los objetivos para los que fue creado y permitirá discutir ampliamente las perspectivas preexistentes de evaluación centradas en los indicadores de desempeño y el cumplimiento de objetivos desarrollados desde la perspectiva del Presupuesto Basado en Resultados y la Matriz de Marco Lógico. Amabas estrategias o lógicas dominantes en la administración pública mexicana.

Por el lado de la sustentabilidad y del desarrollo, hablar de la problemática ambiental suele referir a la contaminación producida de manera directa por nuestra dependencia de combustibles fósiles para la generación de energía. Sin embargo, con la perspectiva de alcanzar una población mundial de 9 mil millones de seres humanos en la primera mitad del siglo XXI, los problemas vinculados con la marginación, la distribución de la riqueza y la pobreza, constituyen uno de los grandes retos contemporáneos para la sobrevivencia de nuestra especie. En este sentido, el enfoque del SED aplicado a los esfuerzos de política social o sectorial plantea una oportunidad para administrar y redistribuir los recursos gubernamentales en búsqueda de vislumbrar un mejor futuro.

Hipótesis

El Sistema de Indicadores de Desempeño (SID) contenidos en las Reglas de Operación de los Programas de política social Beca Futuro y Sí Alimenta en el estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019 dificulta tener certeza respecto a los resultados obtenidos por dichas intervenciones públicas e imposibilita establecer un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) para la política social estatal.

Capítulo I Sustentabilidad y Desarrollo

Ante la complejidad que representa el desarrollo y la visión dominante de *progreso económico*, la idea de sustentabilidad aparece como un elemento que concilia el enfoque economicista con los aspectos de equidad social y de preservación medioambiental (Strange & Bayley, 2013). Sin embargo, la propia sustentabilidad ha enfrentado problemas en cuanto a su conceptualización por el uso del término sostenible que se presenta en ocasiones como sinónimo y en otras como algo complementarios (Ulrich, Domínguez, & Bolaños, 2013).

Independientemente de este problema que consideramos es esencialmente semántico, desde el informe Brundtland, la mayoría de los países y de los organismos internacionales han adoptado un enfoque de desarrollo que considera el impacto para las futuras generaciones de la actividad humana en el medio ambiente, la sociedad y la economía.

La integración de los conceptos de sustentabilidad y desarrollo al discurso político de un sinnúmero de instituciones globales, los han convertido en sinónimo de la superación de los problemas en las sociedades humanas a nivel mundial, nacional y local. La carga valorativa de aquello que es deseable y aquello que no lo es, así como el uso acrítico y desmedido del desarrollo han resultado en muchos casos en efectos contraproducentes que se desprendieron procesos para la consecución de mejores sociedades (Payne & Phillips, 2012)

Este capítulo profundizará en las discusiones que rodean a lo sustentable y sostenible, los enfoques, modelos y perspectivas de desarrollo y presentará elementos para el trabajo de relación entre ellos y las perspectivas de política pública orientada al desarrollo social en el Estado de Michoacán de Ocampo que se abordaran en los siguientes capítulos.

1.1. Surgimiento y evolución de la idea del desarrollo

Hablar del desarrollo en sus primeras etapas se vincula de manera directa con la aparición del orden político moderno, se trata de un largo y complejo período que inicia en el siglo XVI de la mano del renacimiento europeo y que lleva hasta el capitalismo y la industrialización en el siglo XIX. Es un recorrido sumamente complejo de grandes transformaciones sociales, políticas y económicas a nivel global que eventualmente se convertirían en el objeto de estudio de la economía política clásica (Roll, 2014). Estas primeras aproximaciones no son propiamente explicaciones al desarrollo, pero de forma general podemos señalarlas como las primeras explicaciones de los cambios acelerados que ocurrían en Europa y que posteriormente se identificaría como desarrollo y que sentaron las bases del debate intelectual entorno a él. (Payne & Phillips, 2012)

1.2.1. Aportes de la economía política

En un primer momento la teoría económica estudiaba el comportamiento de entidades económicas sumamente pequeñas como las haciendas y los hogares y las relaciones productivas de estas en economías cerradas. La desaparición del mundo medieval (instituciones y modos de pensar) causado por 1) la aparición de los Estados nacionales; 2) la reforma protestante y el relajamiento de la autoridad doctrinal; 3) el derecho racional y la jurisprudencia; 4) el racionalismo y la ciencia; 5) los cambios en la forma de producción agrícola y el agotamiento del sistema feudal; y 6) el comercio y los descubrimientos marítimos (Roll, 2014). Llevo a una revolución profunda en la forma de entender al mundo y a las personas.

En Inglaterra aparecieron los mercantilistas, hombres pragmáticos de negocios interesados en plasmar su pensamiento económico para defender los intereses que representaban. Identificando a la ganancia comercial con el bien nacional, los mercantilistas fomentaban la idea de un Estado fuerte e interventor que pudiera destruir las barreras medievales que impedían la expansión del comercio y mantuviera mercados amplios y estables para permitir una explotación segura, llevando sus discusiones al tipo de cambio y al papel de los metales como formas de almacenar la riqueza. A mediados del S. XVII las restricciones impuestas por el

Estado a la industria nacional estaban en franca decadencia ante las condiciones de producción y desarrollo del sistema fabril. Los cambios operados en la Revolución Industrial cuestionaron de manera directa a la intervención del Estado en la economía y los beneficios del monopolio. Posteriormente los fisiócratas franceses permitieron descartar la creencia mercantilista de que la riqueza y su aumento se debía al comercio, haciendo hincapié en la producción de la riqueza y del excedente susceptible de acumulación (Payne & Phillips, 2012)

El último cuarto del siglo XVIII se encuentra lleno de sucesos que configuraron una nueva época política, social y económica, entre los que podemos destacar: 1) la unión del capital industrial y científico en la máquina de vapor de Boulton y Watt (1775) como emblema de la Revolución Industrial; 2) la guerra de independencia de Estados Unidos (1775-1783) y el final del mercantilismo; y 3) la Revolución Francesa (1789) que marcaría el final del mundo feudal. Dando como resultado nuevas formas de producción, de relaciones sociales y de gobierno y pensamiento social. En este contexto de cambios aparecen los primeros pensadores que organizarían la amplia y caótica investigación económica precedente, en lo que se conocería como el sistema clásico. Siendo Adam Smith con su libro *La riqueza de las naciones* (1776) y David Ricardo con su obra *los Principios de economía política y tributación* (1817), los principales exponentes de una doctrina económica rigurosa y empírica que estudiaba los mecanismos económicos de la sociedad capitalista moderna y formulaba los primeros modelos conceptuales generales para explicar dichos fenómenos. Tras la conformación de la teoría clásica económica, esta se convirtió en un objeto de culto por parte del liberalismo inglés. En los 50 años posteriores a la publicación del texto emblemático de David Ricardo sus discípulos se dedicaron con devoción a propagar la fe en el *laissez faire*. (Krugman, 2007).

La postura clásica se constituyó en una gran teoría del desarrollo económico, el progreso y la modernidad. Enfoque perfeccionado por John Stuart Mill, quien representó la síntesis más acabada del sistema clásico y la teoría post-ricardiana. de su época. Si bien no presentó un corpus teórico filosófico propio, recupero todo el pensamiento previo y contemporáneo en su obra, criticando *laissez faire*. Al que explicaba como resultado de la incompetencia manifiesta de los gobiernos europeos modernos. En su obra *Sobre la libertad* Mill plasmó su idea de que el motor de la historia era la lucha entre la libertad individual y la autoridad.

1.2.2. Aportes del materialismo histórico

Mención especial en la conformación de la teoría del desarrollo merece el trabajo de Karl Marx, ruptura profunda del corpus clásico, buscó explicar los profundos cambios sociales que ocurrieron en Europa a partir de la Revolución industrial y fue más allá, al generar una teoría de gran alcance que buscaba predecir el comportamiento futuro de la sociedad. “Para él [Marx], las transformaciones más importantes de este período están vinculadas al desarrollo del capitalismo, sistema de producción que contrasta radicalmente con los anteriores órdenes económicos de la historia, ya que conlleva la producción de bienes y servicios para venderlos a una amplia gama de consumidores.” (Giddens & Sutton, Sociología, 2017, pág. 38).

Su obra resulta fundamental para entender la historia del S. XX, no sólo por sus contribuciones críticas a la economía, sino por el conjunto de doctrinas políticas y filosóficas derivadas de ella, denominadas de manera genérica como marxismo. Mismas que toman de punto de partida las ideas de Marx sobre las relaciones de poder presentes en la producción capitalista, formando la estructura económica de la sociedad, sobre la que se levanta una superestructura jurídica y política en la que se desarrollan determinadas formas de conciencia social. Para Payne y Phillips (2012) innovación que resulta crucial en el núcleo filosófico de Marx se relaciona con entender a los seres humanos más allá de su ser individual como miembros de una forma específica de sociedad que moldea la forma en que estos ven y entienden el mundo. Para Marx el capitalismo de su tiempo “se presentaba como un orden social que no había logrado realizar el potencial creativo de los seres humanos, por lo que su sistema productivo tenía que reorganizarse estructuralmente.” (Payne & Phillips, 2012, pág. 35). De esta forma, la alienación expuesta por Marx no refiere propiamente a la relación dialéctica humano/naturaleza, sino a un tipo de sociedad (capitalista) que tiende a frustrar la potencialidad humana y con ello limitar el desarrollo colectivo de toda la especie.

Marx llegó a la conclusión de que las instituciones humanas eran el resultado de la suma total de las condiciones materiales de la vida social, siendo el hombre un producto social de sus medios de subsistencia, donde la producción social implica ciertas relaciones sociales directamente vinculadas al desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad. Tal como lo señala el propio Roll (2014), hacer una crítica de la obra de Karl Marx es una labor

muy compleja que supera los fines de este trabajo, donde es posible encontrar un sin fin de bibliografías interpretativas de su obra que profundizan en sus postulados, al igual que es posible identificar personas que atribuyen a Marx un valor de cosa juzgada, rebasado por el campo de la economía y la filosofía actuales (Schettino, 2014). Pese ello, el valor de la obra de Marx es claro en cuanto al hincapié que hace del estudio de la historia y la necesidad de entender que las creaciones humanas no pueden darse en el vacío social, por lo que requiere necesariamente ser abordado como una totalidad (superestructura) y no como el resultado de elementos aislados, presentando en su colosal obra la semilla de la reflexión sobre diferentes caminos hacia el desarrollo.

Finalmente, otro de los grandes aportes de su teoría y retomado por las diversas escuelas de pensamiento que se desprendieron de él, fue la idea del conflicto. El sistema clasista que impulsa el capitalismo plantea una dicotomía de interdependencia dialéctica, donde los trabajadores y los dueños de los medios de producción se necesitan unos a otros. Pero estableciendo vínculos asimétricos en una relación de explotación donde los trabajadores se encuentran en desventaja frente a los empleadores. Este es vínculo en el conflicto o lucha de clases, plantea un equilibrio inestable que desde la perspectiva de Marx tendería a agravarse en el futuro por las contradicciones propias de esta relación injusta. El conflicto se volvería la esencia de la teoría marxista y se expresaría en lo que él denomino la concepción materialista de la historia, donde el cambio social se encontraba inducido principalmente por las relaciones económicas y el conflicto de clases se convertía en el motor de la historia (Giddens & Sutton, Sociología, 2017). Para él, el desarrollo era el resultado de una inevitable revolución obrera que eliminaría a las clases sociales prevalecientes en el capitalismo y transitaría a un nuevo estadio, el comunismo.

1.2.3. Aportes de la sociología económica

Como hemos visto, la economía política influyo considerablemente en el enfoque y las perspectivas que explicaron las transformaciones del mundo moderno, a este recorrido de teóricos y paradigmas tendríamos que sumar los aportes de la nascente sociología económica de finales del siglo XIX, encabezada por los trabajos de Max Weber, considerado como el padre de la sociología moderna, él se veía a sí mismo como un economista político que se interesó por la naturaleza del capitalismo en general, aunque también abordó el derecho, la filosofía, la

historia comparada y la sociología en un vasto cuerpo teórico que al igual que Marx y otros pensadores, buscaba explicar las transformaciones de la sociedad moderna respecto de las formas anteriores de organización social. “Tras comparar los sistemas religiosos dominantes en China y la India con los occidentales, Weber llegó a la conclusión de que ciertos aspectos de la doctrina cristiana habían tenido un papel fundamental en la aparición del capitalismo.” (Giddens & Sutton, Sociología, 2017, pág. 40).

A principios del siglo XX plasmaría sus ideas sobre el progreso en su clásico libro *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, donde señaló que la aparición del orden político en los Países Bajos e Inglaterra durante el siglo XVII fue consecuencia de lo que él denominó el “espíritu del capitalismo”, una consecuencia del calvinismo que favorecía una forma de pensar orientada a la búsqueda del beneficio económico. Weber pensaba que la predestinación de los calvinistas a la salvación de su alma los obligó a manifestar su valía por medio de la riqueza material y la acumulación de capital (Payne & Phillips, 2012). Esta perspectiva enfrente a Weber con el materialismo dialectico de Marx, donde el capitalismo no era reflejo de las condiciones materiales preexistentes, sino el resultado de una racionalización económica que surgía de una valoración religiosa. Sin embargo, esta lectura de Weber es incompleta en la medida que obvia la complejidad que él identificó en el desarrollo del mundo moderno y del capitalismo. En realidad, la ética protestante o el poder de las ideas si se prefiere, son solo uno de los múltiples factores que podían explicar la realidad social.

Su oposición al positivismo y al marxismo hicieron dudar a Weber de la inevitabilidad del progreso orientado al desarrollo. Si bien creía que el capitalismo era resultado de la racionalidad y del carácter científico de occidente y encontraba en la burocracia la única forma de organización para una sociedad tan grande y compleja. No veía no en el pensamiento científico ni en el capitalismo algo esencialmente positivo. “El programa aparentemente progresista de la Ilustración del siglo XVIII, que pretendía fomentar el progreso, la riqueza y la felicidad rechazando las costumbres y la superstición y abrazando la ciencia y la tecnología, poseía un lado oculto con sus propios peligros.” (Giddens & Sutton, Sociología, 2017, pág. 41). Para Weber, el orden social capitalista del siglo XX era deshumanizante debido a su búsqueda por regular todas las esferas de la existencia y se mostraba preocupado por las implicaciones que tendría la democracia en un futuro.

1.2. La conceptualización del desarrollo

Payne y Phillips (2012) mencionan que los aportes clásicos a la teoría del desarrollo que provienen de la economía política, el materialismo histórico y la sociología temprana suelen excluirse cuando se revisa la historia de las teorías del desarrollo. Esta omisión, es significativa porque limita la capacidad de explicar los cambios y transformaciones actuales, haciendo parecer que las transformaciones aceleradas son algo que surge a partir de la segunda posguerra y no un hecho con el que la humanidad ha lidiado desde hace más de 500 años y para la cual surgieron múltiples explicaciones teóricas.

Estas escuelas de pensamiento, con sus marcadas diferencias, plantearon el camino inicial para explicar el cambio y el progreso que eventualmente se relacionarían con el desarrollo y que lo caracterizan como un problema complejo que se nos ha presentado desde hace mucho tiempo bajo la forma de un proceso amplio, en él, tiene cabida el crecimiento económico como un requisito necesario, pero no suficiente para la consecución de cambios profundos y duraderos en las sociedades humanas con miras a la consecución de un mayor nivel de bienestar. En esencia se trata de modificar estadios previos identificados como no deseables en mira de incrementar la calidad y cantidad de satisfactores que permitan el ejercicio de los derechos humanos de las personas. Sin embargo, el uso de conceptos polisémicos y ambiguos como “bienestar” poco contribuye a resolver la problemática asociada al proceso desarrollo. De la misma manera que la aproximación economicista muchas veces termina imponiendo una visión reduccionista de lo que es el ser humano, la identificación de necesidades y los proyectos requeridos para alcanzar la consecución del anhelado desarrollo.

Dicha visión única del desarrollo como un aspecto residual favorable al crecimiento económico y a la generación de riqueza dentro de un sistema económico específico en el que se ha limitado al máximo la intervención del Estado en la economía, se ha rechazado por principio debido a las propias fallas que existen en los mercados ante situaciones de regulación cero. De la misma manera que se reconoce en la paradoja de la libertad de elección una grieta a los principios filosóficos mismos que orientan a pensar que un mercado libre con

agentes que ofertan y demandan sin restricción da como resultado un uso pleno de los derechos. La evidencia empírica muestra en cambio, que, en situaciones de desregulación plena, los agentes económicos más fuertes tienden a la preponderancia y al monopolio en detrimento del resto.

Hablar de desarrollo suele relacionarse con las estrategias de crecimiento. Mismas que son abordadas desde el enfoque de Dani Rodrik (2011) como el conjunto de políticas económicas y los arreglos institucionales enfocados a incrementar la calidad de vida en los países no desarrollados. Adicionalmente se retoma el enfoque de Elinor Ostrom (2011) sobre las *instituciones* entendidas en un sentido amplio, como las reglas que rigen el comportamiento de una comunidad política (gobiernos nacionales) y que es en última instancia una forma de dimensionar a los Estados como una realidad moral superior al conjunto de sus partes. Finalmente, se retoma al *desarrollo* como lo plantea Norman Long (2007) quien identifica en dicho concepto un orden conflictivo, dinámico e inacabado.

Una de las cosas más destacadas en el análisis de Rodrik (2011) y Long (2007), es la diversidad institucional existente en las políticas económicas orientadas al crecimiento económico. Donde si bien es posible identificar ciertos aspectos comunes que se vinculan con las estrategias de crecimiento exitosas como la solidez institucional, los derechos de propiedad, el dinero sano, la solvencia fiscal y los incentivos orientados al mercado. Así como una serie de variables relacionadas con el desarrollo alcanzado gracias al crecimiento económico como un mayor nivel educativo, la calidad democrática y participativa de la ciudadanía que se configura en un espacio público dinámico. Estos plantean un andamiaje inicial que asumen múltiples formas en cada país y que inclusive, se presenta con rasgos diferenciados a nivel subnacional para hacer frente a condiciones socio históricas y de contexto específicas.

En este sentido, surgen diversas preguntas sobre las acciones que se deben emprender para cada caso. ¿Los cambios institucionales se deben realizar de manera gradualista o deben ser tajantes? ¿La economía debe ser especificada o diversificada? ¿El régimen de propiedad debe ser comunitario, estatal o exclusivamente individual? ¿En qué áreas debe intervenir el Estado y cómo debe de hacerlo? ¿Son sociedades siempre abiertas o administra su apertura al mundo? Partiendo de que la planificación centralizada del Estado demostró ser increíblemente ineficiente para lograr la satisfacción de las necesidades humanas y que la ilusión del

libre mercado presenta múltiples fallas que restringen la posibilidad de acudir al referente empírico precario que se establece desde el óptimo de mercado en competencia perfecta. En realidad, sabemos poco de cómo se comportarán los ajustes estructurales y las reformas económicas orientadas a modificar los flujos de relaciones sociales que plantea la actividad económica.

Para Rodrik (2011), es posible encontrar algunos aspectos comunes que se presentan al momento de buscar desencadenar una aceleración económica³. En primer lugar, existe evidencia que relaciona los incrementos repentinos de crecimiento con un rango estrecho de reformas de políticas. Esto supone la posibilidad de identificar en un número relativamente de variables los detonantes de un cambio significativo para comenzar a crecer. En segundo lugar, estas reformas típicamente combinan elementos ortodoxos con prácticas institucionales no ortodoxas. Esencialmente se trata de estrategias orientadas al mercado en las que la presencia estatal se mantiene como un elemento de gran peso al momento de poner en marcha reformas de gran calado.

Un tercer aspecto que se puede identificar con los cambios institucionales es la dificultad para transferir casos de éxito a contextos diferentes. De hecho, los intentos por emular las políticas exitosas suelen fracasar al tratar de reproducirlas e inclusive pueden resultar contraproducentes. Por ello se suele hablar de lo inviable de establecer recetas unívocas como las que se pretendieron con el Consenso de Washington. Finalmente, si bien desencadenar el crecimiento no suele ser la parte más conflictiva de una reforma, sino lograr que una reforma institucional perdure a lo largo del tiempo para lograr ser verdaderamente efectiva.

Mientras que el enfoque económico vinculado al crecimiento económico parte de una serie de supuestos establecidos desde la ortodoxia neoclásica, pero influenciados por las perspectivas más heterodoxas de la economía. Es posible encontrar aspectos mucho más complejos en la noción de desarrollo el cual tiene una condición plural que implica connotaciones múltiples y contrapuestas. Donde aparece la noción de cambio cultural como una alternativa al desarrollo y el foco en las relaciones sociales presentes en toda dinámica económica como

³ Para Rodrik la definición de aceleración del crecimiento implica un aumento en el producto interno bruto per cápita de una economía de dos o más puntos porcentuales (en relación con los últimos cinco años) que se sostiene durante al menos ocho años.

variables indispensables al momento de considerar un trabajo reformista. En lo que se ha constituido como un campo de estudio con una historia polémica, que se acompañó de visiones del mundo e ideologías eurocentristas.⁴

Esta pluralidad institucional que parte del doble enfoque de la superación en la rigidez de los modelos neoclásicos y del necesario cambio del enfoque de la superación de la pobreza para abordar el problema de la desigualdad en un mundo de consumo que ha generado una “sociedad del descarte” promovida por una visión que iguala al consumo con el mercado y como una realidad meramente económica donde se ha priorizado el valor de cambio respecto al valor de uso. En el saber tradicional no existe espacio para lo aislado y lineal. La realidad es compleja y múltiple todos está relacionado con todo. Existe una perspectiva de progreso vinculada a la industrialización urbana que lleva a la búsqueda de satisfactores relacionados con una perspectiva ortodoxa de lo moderno.

El desarrollo y las políticas orientadas a su consecución han estado desde su origen, sujetas a modas y tendencias pasajeras que pueden vincularse con la incertidumbre de lo que el propio desarrollo significa. En este cumulo de tendencias, América latina concebida como un espacio de subdesarrollo y marginación vio en el siglo XX un gran número de planteamientos teóricos que se materializaron en acciones de política concreta. Pasando de la teoría del “gran impulso” en la segunda posguerra al modelo de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) que alcanzaría su cenit en los años setenta y el posterior advenimiento del enfoque neoliberal que llevaría a finales de los ochentas del siglo pasado a la adopción plena del “Consenso de Washington” como una forma de enfatizar la capacidad del mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos (Rodrik, 2011).

Es destacable que aún los esfuerzos nacionalistas como el que presentó el modelo de ISI, se planteó a partir de una perspectiva exógena que equiparaba a la industrialización con el desarrollo y que abonaría a la construcción neoliberal que relaciona al óptimo de mercado con la justicia, al libre comercio con el diálogo y al consumo con el bienestar. Estas certezas se encuentran hoy día profundamente cuestionadas ante su incapacidad para materializarse de manera efectiva y empírica en un bienestar generalizado de la población. Más aún, hemos

⁴ En este trabajo entendemos al pensamiento eurocéntrico como la pretensión de la universalidad del pensamiento occidental ligado tanto a cuestiones morales como económicas.

topado con la incapacidad de comprender al desarrollo a partir de los indicadores disponibles, los cuáles se han relacionado en no pocas ocasiones con la aparición de un mayor número de problemas de los que a nivel teórico se planteaban solucionar (Long, 2007). Este espacio conflictivo y ético que es el desarrollo presenta múltiples acuerdos institucionales que se convierten referentes empíricos a lo largo de todo el planeta.

Nos encontramos así en una situación de insuficiencia teórica para lograr comprender algo que se daba por sentado como lo es el desarrollo y que recientemente hemos podido vincular con aspectos indeseables como la exacerbación de la desigualdad y el incremento de la pobreza (Stiglitz, La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales, 2015). Sin embargo, la ausencia de indicadores de remplazo para variables macroeconómicas es aún insuficientes, llevando por un lado a una crisis ligada a la conflictividad para generar estrategias alternativas de desarrollo que efectivamente lo sean, pero al mismo tiempo presentan una oportunidad para el abandono de formas ineficientes de pensar al desarrollo.

Uno de los problemas presentes en los cambios orientados al crecimiento económico es la posibilidad de generar modificaciones sustanciales en un país o una región son que esto desemboque en una mejora cualitativa de bienestar y que a su vez plantea múltiples dudas sobre la comprensión estructural relacionada con el desarrollo. Estas transformaciones institucionales como ya se mencionó pueden desencadenar mejoras económicas ortodoxas como el incremento en las exportaciones o la atracción de inversión extranjera directa sin que dichas acciones logren en primer lugar disminuir la desigualdad que por el contrario muchas veces se ve incrementada con una mayor apertura y liberalización económicas (Atkinson, 2016) o transformen una realidad estamental, discriminatoria, excluyente y patriarcal.

Los resultados adversos de la búsqueda del desarrollo dieron como resultado una profunda crítica al desarrollo propuesto por la ortodoxia económica, a quien entre otras cosas se señaló de ser producto de este monismo teórico y de tener una connotación imperialista y colonial, derivando en una multiplicidad de propuestas que van de la búsqueda de superar el concepto, hasta la búsqueda de aproximaciones endógenas y locales al mismo. En este trabajo nos decantamos por los segundos, si bien es cierto que el concepto tiene una carga ideológica implícita, pensamos que la preponderancia que el concepto aún tiene en las estructuras administrativas y operativas de los gobiernos, lo necesario, pero cuestionable.

1.3. Críticas al desarrollo

El Desarrollo nos refiere a aumentar, a hacer crecer y mejorar las cosas de orden físico, intelectual o moral (Max-Neef, 2006), lo cual implica la existencia de lo no desarrollado o que se encuentra por debajo de cierto nivel de desarrollo que es probable alcanzar. Subdesarrollo en términos económicos nos refiere a un estado de cosas que puede ser superado, incrementando la eficacia del sistema social de producción, cubriendo las necesidades elementales de la población y alcanzando objetivos a los que aspiran ciertos grupos dominantes de una sociedad (Deruyttere, 1997), sin embargo esta visión también evoca la idea de retraso histórico y la idea de que hay sociedades “atrasadas” que deben “avanzar” a estadios mejores cuyas características están delineadas por sociedades que se consideran desarrolladas y por lo tanto más avanzadas.

Estas ideas evolucionistas fundadas en la dicotomía tradición-modernidad, han servido de base para llevar a cabo las llamadas políticas de desarrollo económico encaminadas a sacar a los pueblos subdesarrollados de su atraso, enmascarando la realidad palpable del desarrollo desigual y la transferencia de riqueza de unos países y regiones a otros que el sistema capitalista impone. La idea del gradualismo en el crecimiento económico para alcanzar el desarrollo pretende borrar el hecho de que el nivel de vida y de consumo de los países y regiones más desarrolladas tienen un costo y ese costo lo paga el bajo nivel de vida y la pobreza de los países y regiones dependientes, subdesarrolladas o semicolonizadas.

Sin embargo, no podemos prescindir todavía del uso del concepto de desarrollo sólo porque se le da la connotación mencionada. Tenemos que aceptar que el término desarrollo tiene un uso ideológico y político como ya lo señalamos, y en ese sentido se puede caminar hacia una definición que favorezca un poco más el entendimiento de la situación histórica, política, económica y sociocultural de los pueblos que han sido clasificados dentro del subdesarrollo, pero al mismo tiempo reivindicar la posibilidad de darle una definición y un sentido particular al concepto de desarrollo (Escobar, 2010). Es decir, en la medida en la que en los foros internacionales y en las instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos Mundial e Interamericano se habla del desarrollo desde la perspectiva de los

desarrollados y muy poco desde la perspectiva de los “sujetos” del desarrollo (indígenas, migrantes, mujeres, población pobre rural y urbana, etc.), éstos deben hacer oír su voz para presionar en la modificación o cambio de enfoques al y del desarrollo hacia aquellos enfoques que más les favorezcan, como lo veremos más adelante al abordar las luchas indígenas para hacer oír su voz en los foros internacionales (Deruyttere, 1997).

Algunas ideas de base económica han establecido que entrar en el problema del desarrollo, es entrar en el mundo de la satisfacción de las necesidades sociales. Así, cuando se habla de regiones subdesarrolladas, pensamos en regiones (nacionales o transnacionales) con problemas de pobreza, con escasa o nula producción industrial, tal vez dentro de un modelo productivo monoexportador o con un modelo exportador escasamente diferenciado. Y en otros aspectos hablamos de regiones cuyos niveles educativos tienen serias deficiencias y rezagos, tienen también altas tasas de natalidad, concentración excesiva de la población en grandes ciudades, escaso desarrollo rural, concentración de la riqueza, y problemas de segregación y marginación de grandes sectores de la población.

Esto delimita una conceptualización del desarrollo que opera en la construcción de indicadores pretendidamente universales sobre los estándares de vida y de producción que los pueblos de la tierra deben alcanzar. Indicadores que se refieren a los estilos de vida y niveles de producción y consumo alcanzados por los países de mayor puntaje en esos indicadores. No podemos negar la importancia de indicadores que señalen los niveles alcanzados por las actividades económicas, pero precisamente se ha discutido mucho respecto a que esos indicadores no serían los únicos para medir el desarrollo.

Sin ser la única crítica al modelo hegemónico de desarrollo, la teoría latinoamericana del desarrollo constituye un vasto cuerpo teórico que reflexiona sobre la incapacidad de las perspectivas ortodoxas para producir bienestar. La teoría cepalina significó una ruptura de la idea del subdesarrollo como una etapa previa a un desarrollo inevitable dentro de los cauces del libre mercado. Señalando que la globalización lejos de mejorar las condiciones de la región significa el incremento de las relaciones de dependencia al exterior. El problema que se identifica con esta teoría es la falta de una propuesta concreta más allá de señalar las contradicciones del sistema capitalista.

El desarrollo como crecimiento implica que el ingreso es el indicador más adecuado

para definir el nivel y ritmo de desarrollo. Esta visión está influenciada directamente por el pensamiento keynesiano. Donde se presume que es necesario que exista una expansión de la demanda efectiva para lograr el desarrollo social. Tal expansión implica un incremento de la inversión para evitar el desempleo a largo plazo e incrementar la demanda sin producir presiones inflacionarias o deflacionarias. En otras palabras, el subdesarrollo es resultado de la falta de capitales.

“El desarrollo como etapa establece el supuesto de un estado inicial diferente al óptimo que es posible guiar a través de la técnica y la disciplina económica para alcanzar el desarrollo. Una postura lineal que pareciera indicar que el desarrollo es una acción lógica del cambio de modelos tradicionales. El desarrollo como proceso de cambio estructural global propone al desarrollo como un resultado de la integración capitalista entre países, constituyendo un campo de trabajo natural para el estructuralismo, donde se presenta al subdesarrollo como el resultado de un problema relativo a la dependencia y supeditación de los grandes centros de poder.” (Sunkel, 2007, pág. 159).

Antiguamente teníamos certezas sobre lo que era el desarrollo, hoy no tenemos idea de lo que es. Hace 50 años se consideraba que una sociedad que producía más basura era una sociedad más desarrollada. El caso extremo de un enfoque que equiparaba a la industrialización con el desarrollo llevó a identificar al óptimo de mercado con la justicia, al libre comercio con el diálogo y al consumo con el bienestar. Las certezas que teníamos en el pasado se derrumbaron todas, planteamos una fuerte relación entre el emprendedurismo y el desarrollo, sin embargo, a nivel empírico esto no se ha visto correspondido con un cambio sustancial entre naciones que son profundamente innovadoras y emprendedoras en todo el mundo, más aún, hemos encontrado una relación entre el crecimiento acelerado y la contaminación y por consiguiente la disminución en la calidad de vida de las personas. Hemos buscado establecer al desarrollo como un espacio sin conflicto o con la posibilidad de institucionalizar dicho conflicto, cuando en realidad el desarrollo es un orden conflictivo y una opción ética con un lenguaje emancipador, que presupone una plataforma institucional, la participación y el reconocimiento de los miembros de una comunidad, un cuidado de los recursos, una forma de resolver los conflictos, un modo de mirar el futuro. Pero eso no es pacífico.

Enfrentamos una situación de insuficiencia teórica para entender lo que es el desarrollo. El PIB no mide el desarrollo. Por el contrario, es posible vincularlo con situaciones indeseables como la desigualdad, la pobreza y la contaminación, pero los indicadores de reemplazo tampoco son útiles. Por ejemplo, los indicadores de felicidad llevan a encontrar países con altos índices de felicidad y una cuarta parte de su población se encuentra emigrada, lo que cuestiona por principio el resultado de la felicidad de los habitantes de un país que es abandonado. El fenómeno que medimos no es más el que era. Hay una ruptura paradigmática que se ve manifiesta en el abandono de viejas formas de pensar al desarrollo.

Hay lugares que modifican sustancialmente su realidad económica sin que esto represente una mejora cualitativa, lo que lleva a la pregunta de ¿cuál es la cuestión estructural? Se mejora el ingreso, se incrementan las exportaciones y se atraen capitales, pero al mismo tiempo se mantiene una realidad estamental, discriminatoria, excluyente y patriarcal. Ello lleva a plantear si el desarrollo y el subdesarrollo no son fenómenos metaeconómicos que pertenecen a un territorio más allá de la acumulación económica y el intercambio tecnológico.

Algunas variables se vinculan de manera intuitiva con el desarrollo como lo son un nivel educativo alto, la solidez institucional, la calidad democrática y participativa o un espacio público dinámico. Pero existen estilos y formas de actuar entre los propios países desarrollados que difieren significativamente y no por ello disminuyen su condición de desarrollo. ¿La economía debe ser especificada o diversificada? ¿Son sociedades siempre abiertas o administra su apertura al mundo? Sabemos poco sobre cómo se administra el flujo de relaciones en una sociedad desarrollada.

Un elemento fuertemente relacionado con el desarrollo es el emprendedurismo, sin embargo, los emprendedores representan más un ideal de lo que se buscaría que fuera que de aquello que pueden aportar realmente. En este sentido, hay cuatro cosas que ellos no pueden hacer y que no hacen porque no les corresponde. En primer lugar, ellos no pueden hacer cumplir la ley, sin un Estado fuerte que logre imponerse a grupos de interés, empresariales e inclusive criminales, no se pueden generar las condiciones de justicia para emprender. En segundo lugar, está la falta de infraestructura y de servicios que deben ser proporcionados por el Mercado o el Estado, pero que de no existir dificultan la viabilidad de una empresa.

En tercer lugar, no pueden revertir los prejuicios entorno a la idea de éxito, de fracaso y de emancipación. El imaginario social establece restricciones que pueden establecer límites como el techo de cristal o el suelo pegajoso que limitan a las personas para lograr su propio desarrollo.

La complejidad del desarrollo no está en la base sino en el resultado. La base del desarrollo está en la tolerancia y la inclusión social, en la calidad institucional del gobierno y en un sistema de mérito en la educación. Estos elementos en la base estructural de un país y la capacidad de mantenerlos en el tiempo hacen posible al desarrollo. Sin embargo, la realidad contemporánea apuntala a la celeridad y la comodidad como valores máximos (la ley del mínimo esfuerzo) y lamentablemente el desarrollo como una construcción cívica y política que no va a ser rápida ni va a ser cómoda.

1.4. Incorporación de la sustentabilidad al desarrollo

Esta nueva concepción del desarrollo sustentable presenta una forma de conciliar el crecimiento económico expresado en el desarrollo económico y el equilibrio del ecosistema. Aproximación cada vez más utilizada por ambientalistas, académicos y políticos para señalar las limitaciones del modelo de desarrollo centrado en la producción y consumo capitalistas que planteaban la posibilidad de acumular conocimientos intensivos y bienestar perpetuo. El debate sobre el desarrollo sustentable tiene que ver principalmente con su conceptualización y con la posibilidad de hacer realidad esa conceptualización (Escribano, 2010). Lo que está en juego en el debate de la sustentabilidad es la materialización del logro de un permanente desenvolvimiento de las capacidades de los seres humanos para lograr su sustento biológico (alimentación), pero también la posibilidad de que los distintos pueblos del planeta orienten su desarrollo y que a su vez este sean compatible con el tipo de entorno natural en el que se encuentran (De Rivero, 2006).

El debate sobre el desarrollo sustentable puede rastrearse en la desaparición de la mayoría de las propuestas ideológicas marxistas que en su momento dieron pie al intento de diseño y puesta en marcha de sociedades basadas en el socialismo y el comunismo, mismas que al desaparecer como modelos reales en términos generales, dejaron un vacío de proyectos que no pudo ser llenado a mediano plazo. Al mismo tiempo, las sociedades basadas en el capitalismo avanzado y sus propuestas de libre mercado han demostrado una gran capacidad para generar riqueza, pero a costa del deterioro ambiental en búsqueda del mantenimiento de un estilo de vida centrado en el consumo y sin que hasta el momento los beneficios puedan ser generalizables a la mayoría de los habitantes del planeta. En este punto, parecería que la sustentabilidad es en sí una idea más que un lugar al cuál llegar. Una propuesta por vislumbrar un camino alternativo que nos lleve del actual modelo capitalista a la generación de relaciones de intercambio pacífico, igualitario y justo entre los pueblos, evitando la depredación del hombre por el hombre y del hombre sobre la naturaleza.

Tal como lo menciona Cabrera Tapia (2014), pensar en el desarrollo es posible, pero implica la conjunción de elementos que en apariencia son antagónicos. Por un lado, el desarrollo económico puesto como una condición necesaria pero no suficiente y desprovista de la lógica que ha ocupado en la teoría neoclásica como único elemento del desarrollo. El desarrollo con un enfoque humano tal como lo contempla Max-Neef que integra una dimensión humana en el ámbito del desarrollo y la visión compartida entre sociedad y medioambiente. Dando como resultado una aproximación a lo que se denomina desarrollo sostenible (figura 2).

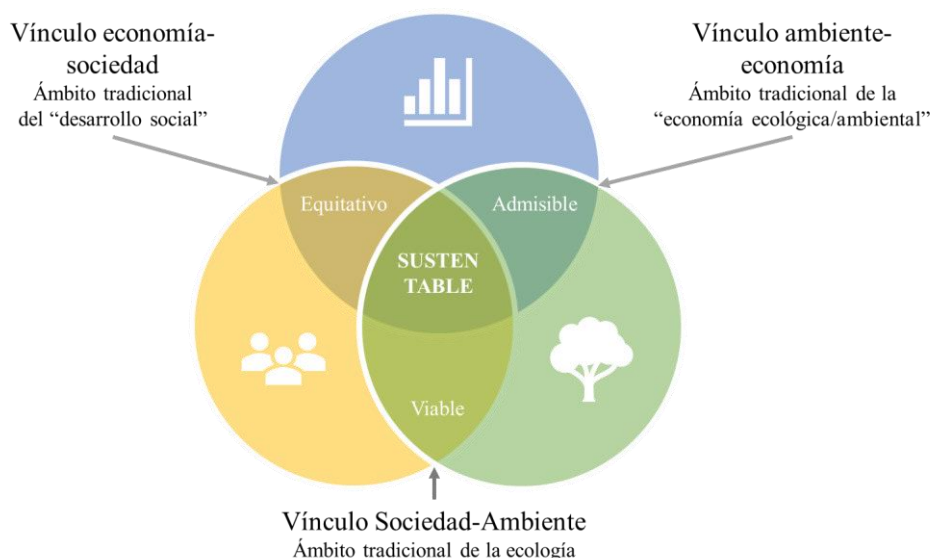


Figura 2. Concepto de desarrollo

Fuente: Elaboración propia a partir de Cabrera Tapia, 2014

Un enfoque integral que busca conciliar algunas de las perspectivas preponderantes en lo que respecta a la idea del desarrollo. Contribuyendo al debate con una propuesta que se sin ser exhaustiva, acentúa uno de los aspectos más olvidados por la escuela neoclásicas y es la necesidad de incorporar los servicios ambientales como un eje del desarrollo.

1.5. Alternativas al desarrollo y desarrollo alternativo

El desarrollo como proceso multidimensional involucra factores económicos, sociales, políticos y culturales que pueden analizarse de mejor manera a partir de la complejidad abordada en la teoría latinoamericana del desarrollo. Si bien el tema del desarrollo existe desde la primera mitad del siglo XX. Este se encontró dominado por las explicaciones economicistas de tipo ortodoxo, centradas en el crecimiento y la modernización apoyada en una lógica de libre mercado y bajo una propuesta de modelo único. Dicho modelo entraría en crisis con la aparición de la posmodernidad que entre otras cosas postuló el fin de una modernidad a la que la mayoría de los países en desarrollo no pudo acceder de manera completa. En este sentido la complejidad es doble. Se aspira a la concreción de un modelo de desarrollo que ha probado ser incompleto e incapaz de generar prosperidad social y una redistribución sin exclusión de la riqueza, al tiempo que se emprende una búsqueda para generar nuevas alternativas endógenas y locales de desarrollo.

Creemos que la alternativa a esta visión detentada por los propios promotores del subdesarrollo ha sido la construcción de una idea de desarrollo que atienda principalmente al sentido humano del problema, es decir romper con el criterio económico como elemento único y fundamental del análisis. Nosotros creemos en principio que para el mundo subdesarrollado, el desarrollo significa hacia el futuro, justicia y una nueva concepción de democracia, en la búsqueda de mayor representatividad en la sociedad para los excluidos y oprimidos y mayor presencia participativa de éstos en la sociedad. Desarrollo significa construir nuevas formas de organización y representatividad que se basen en una nueva teoría crítica del capitalismo.

Pese a la bastedad de nuestro planeta y su increíble capacidad de resiliencia para hacer frente a las presiones que hay sobre él, es innegable que la tierra provee de un espacio finito para el desarrollo de la vida. En este sentido y pese a las pretensiones que existen en el antropoceno para extraer cada vez más recursos de él y crecer de manera constante *ad infinitum*. Existe una limitada cantidad de recursos en el planeta y una limitada capacidad de absorción de las distintas formas de contaminación y desechos que son generados por el ser humano,

lo que plantea una igualmente la limitada capacidad de carga del planeta respecto a la población humana que es posible soportar. Más importante aún que el número destacado de seres humanos que habitan el planeta está el estilo de vida desigual que establece un agotamiento considerable de los aspectos socioecológicos en todo el mundo por una pequeña parte de sus habitantes (Stiglitz, La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales, 2015).

Esta forma depredadora de actuar vinculada con la revolución industrial y su perspectiva única de desarrollo y progreso sustentados en la técnica, la urbanización y el crecimiento se ha visto enfrentada a un nuevo y emergente concepto de “progreso”. Transitando de la comprensión del progreso como la superación de los límites naturales y su eficiente aprovechamiento a la propuesta de la economía política que propone un progreso asentado en la capacidad de adaptación ante límites que no deben ser superados por el riesgo del colapso sistémico a nivel planetario (Latouche, 2009).

Este enfoque representa un viraje de 180° respecto al productivismo que ha llevado a la creencia de que las necesidades humanas sólo pueden ser satisfechas mediante la permanente expansión del proceso de producción y consumo, derivando en el consumismo que se alimenta en la obsolescencia programada y la obsolescencia percibida y cuyos resultados perniciosos pueden rastrearse a cualquier tiradero de basura que aún en el escenario más optimista implican un reciclaje de apenas una tercera parte de los desechos sólidos a nivel mundial y la ilusión cornucopia de que un mayor reciclaje permitirá mantener el estilo de vida alcanzado en las naciones ricas. Haciendo visibles con mayor celeridad los límites al ritmo y exponencial del crecimiento económico que inició en la segunda posguerra del siglo pasado y que al incluir a prácticamente todas las actividades humanas, profundizó la huella ecológica de nuestra especie precarizando la subsistencia futura y la viabilidad de la especie humana, cuya manifestación más dramática puede encontrarse en el cambio ambiental global.

La transformación del ambiente y la incidencia y modificación de los complejos y dinámicos aspectos que dan forma al clima mundial se relacionan con otro aspecto derivado de la forma de industrialización que históricamente se ha desarrollado en el último siglo y es la dependencia en el consumo de combustibles fósiles como forma principal de satisfacer nuestra demanda energética. Dicha demanda energética rondó los 0.5 barriles de equivalente

de petróleo a finales del siglo XVIII hasta llegar a los actuales 13 barriles de equivalente de petróleo anuales que se relacionan con nuestro moderno estilo de vida (Alimonda, 2011). Este incremento si bien es significativo, no dice mucho del impacto que tiene para el planeta, poniéndolo en contexto, cada año nuestro consumo energético requiere aproximadamente 400 años de producción vegetal.

En este punto es evidente que se han forzado de manera imposible los ciclos naturales al consumir en un periodo de poco más 300 años la producción vegetal de energía que la naturaleza acumuló en 300 millones de años. La insostenibilidad de nuestra demanda-consumo energética hace necesario plantear profundos cambios en nuestra forma de vida. Donde no es posible seguir considerando como inagotables a los recursos materiales y energéticos que tenemos, ni forzar a las formas alternativas de producción energética para mantener la demanda actual en función de un eterno crecimiento económico (Latouche, 2012).

Este consumo excesivo y la demanda de recursos infinitos para su satisfacción no es un fenómeno nuevo, existen registros de grupos civilizatorios que colapsaron y desaparecieron producto de la depredación que causaron en su entorno. Sin embargo, es la primera vez en la que no sólo somos conscientes de esta posibilidad, sino que además vislumbramos un alcance planetario que nunca antes había tenido. En este sentido, es muy pertinente preguntarnos si los alimentos pueden llegar a ser el eslabón más débil de nuestra civilización.

Pese a que el modelo de la revolución verde desarrollado profundamente a finales del siglo pasado supone un modelo de alto desempeño agrícola que produce como nunca antes cantidades imposibles de alimentos apoyados en estrategias agroindustriales de exportación de monocultivos con uso intensivo de agroquímicos (pesticidas, herbicidas, fertilizantes, etc.) basados en el petróleo constituye una forma de producción insostenible que nos mantiene comiendo literalmente hidrocarburos en un proceso que agota las tierras cultivables y el agua potable disponible. Donde se requieren alrededor de 20 mil Kcal para generar las 2 mil Kcal que según la FAO debe tener una dieta. Una relación a todas luces muy ineficiente en términos energéticos y que no ha hecho más que crecer en los últimos años, pasando de producir 1,980 Kcal por persona al día en 1950 a unas 2770 Kcal por persona en el 2000, lo que no ha

impedido que en el mismo período 1500 millones de personas han muerto de hambre mientras que desechamos cerca de una tercera parte de todos estos alimentos que sobreproducimos en un mundo con hambre (FAO, 2015).

El decrecimiento se plantea como un cambio profundo y necesario para posibilitar nuestra propia supervivencia. Superando las estrategias extractivistas que han disminuido la riqueza socioambiental de los países subdesarrollados. Le plantea a toda la humanidad una transición energética profunda que se sustente en la energía solar, limitar el tamaño de los sistemas socioecológicos a partir de la autocontención, un aumento de la agroecológica como vía para alimentar a 9 mil millones de personas y un crecimiento estacionario que sea en última instancia sustentable.

Sin hacer de lado la idea del desarrollo sustentable al que se deben muchos avances y cambios en el discurso del desarrollo, creemos que en parte la idea del desarrollo humano sostenible tiene mayor capacidad de operacionalizarse elaborando un mayor número y combinación de indicadores que sean más adecuados a lo que se quiere lograr y que muestren tener más capacidad para responder a su definición. Sin embargo, al buscar la integralidad y la multidimensionalidad para medir los niveles de desarrollo para tomar decisiones de qué y cómo lograrlo, se corre el riesgo de perder de vista lo importante para la gente, las personas, los seres humanos, enmascarando las prioridades de las agencias internacionales y los gobiernos como si fueran las prioridades y lo importante para las personas.

En este caminar hacia la idea de desarrollo sustentable ¿cuáles son los componentes más relevantes que las propuestas ponen de manifiesto? Sin lugar a dudas la gran preocupación tiene que ver con los componentes referidos a la economía: producción, crecimiento, ingreso, empleo, pobreza, desigualdad, pero también y sin ponerlo en segundo término, sino sólo haciendo una recopilación, la ampliación de las oportunidades y libertades de las personas y la capacidad para tener acceso a alimentación, vivienda, educación de manera individual o colectiva según sea el contexto; y por supuesto y de manera central hay una preocupación por el ambiente, la conservación y el uso racional del sustrato de la vida sobre el planeta.

Pero de manera muy especial hay propuestas cuyo énfasis es en lo humano o en poner en el centro de las ideas y las propuestas de desarrollo al ser humano. Revisar qué significa

“lo humano” implicaría revisar aquellas propuestas que definen lo humano desde una posición ontológica o ideológica que persigue una esencia o desde una posición que a través de una categorización permite definir los límites de lo humano, revisión que rebasa las posibilidades de este trabajo. Para nosotros en este orden de ideas lo que observamos es que los componentes más importantes de las definiciones más actuales respecto al desarrollo buscan atender los aspectos necesarios para la permanencia y continuidad de nuestra especie en el planeta a través de poner atención en distintas dimensiones y niveles de análisis de la realidad humana (Guerrero, Velasco, & Maldonado, 2003).

Una dimensión inicial sería lo social, que se fundamenta en la persistente realidad de que evolucionamos como especie para pertenecer a grupos, lo cual nos apoya para subsistir y transmitir nuestros genes a la siguiente generación, a la que también le transmitimos nuestras formas de conducta y el lenguaje, con lo que damos forma y cambio a nuestras relaciones sociales y nos nombramos, imaginamos y transformamos nuestro mundo históricamente. En lo social no imbricamos lo económico más bien lo entendemos relacionado a lo social, diríamos íntimamente ligado también con la cultura, ya que lo social ni abarca ni se superpone a lo económico o lo cultural, todos estos aspectos son parte de lo propiamente humano (Rojas, 2009).

En ese sentido, en el centro de las nuevas elaboraciones sobre el desarrollo está lo humano, lo propiamente nuestro que se manifiesta y se inicia en lo micro, tal vez en la individuación, pero se observa, desde nuestro punto de vista, en la socialización y se define y se entiende en lo macro, en lo social. Centrar el desarrollo en lo humano es centrarse en lo diverso (cultura, ambiente) y en lo común que nos hace humanos (nuestra biología, el lenguaje, el pensamiento mágico o religioso, conocimientos, conciencia de la alteridad, la música, nuestros gestos, la risa, etc.).

También estas nuevas elaboraciones buscan incursionar en la dimensión de lo ambiental, que para nosotros es la búsqueda por recuperar y utilizar adecuadamente el conocimiento que del ambiente tenemos (científico o tradicional) y acercarnos a lograr una integración armónica de los seres humanos y sus sociedades con su entorno natural.

Al mismo tiempo, estas propuestas incursionan en la dimensión de lo político que se debe fundamentar en el universalismo del reconocimiento de las reivindicaciones vitales de

todos. Y al decir reivindicaciones vitales se habla del logro de garantías jurídicas frente a algunas amenazas o el reconocimiento de derechos privados en asuntos económicos, políticos o culturales o la igualdad de derechos particulares o universales, que en términos generales y sin intentar agotar todos los aspectos, pretenderíamos que son los más conspicuos que se podrían considerar. Por lo tanto, el camino en el debate hacia la idea de sustentabilidad ha sido y sigue siendo un amplio abanico de propuestas, unas más globales y otras más locales, que buscan, unas más otras menos, integrar todas las dimensiones de la vida humana para generar una visión actual y de futuro.

Cerrando este apartado dejaríamos anotados algunos elementos que consideramos básicos del debate de los modelos alternativos de desarrollo: 1) La importancia de la perspectiva política e ideológica en el análisis de las distintas propuestas y modelos en el asunto del desarrollo. 2) Las elaboraciones de modelos de desarrollo han generado la intervención sobre muy diversos aspectos de la realidad humana y no sólo sobre los económicos y esto es fundamental en el análisis de los resultados de las políticas de desarrollo. 3) Los modelos de desarrollo con múltiples nombres, se pueden ver, de forma esquemática, desde la perspectiva de sus propuestas de intervención como modelos con una perspectiva exógena desde la visión hegemónica del desarrollo o que propician la movilización de los sujetos considerando sus necesidades con modelos alternativos que operan de abajo hacia arriba y que se inicia con las ideas y la voluntad de los propios sujetos. 4) No existe aún un consenso sobre la definición del desarrollo sustentable que permita su aplicación en todos los contextos o su aplicación como modelo global; se le considera una estrategia o modelo múltiple para la sociedad que busca tener viabilidad económica y factibilidad ecológica (Leal, 2008). Nosotros consideramos que lo fundamental en este enfoque es la posibilidad del diseño y aplicación de sistemas integrados de toma de decisiones para la acción, que busque entretener los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales del desarrollo adecuados a los contextos particulares.

Capítulo II Base conceptual de las Políticas Públicas

Impulsada a inicios de 1950 por Lasswell, la disciplina de las políticas públicas fue entendida desde un principio como un área interdisciplinaria definida como *policy sciences* o ciencias de políticas, su interés se concentraba en la idoneidad causal de las políticas para alcanzar sus fines, apoyado en un conocimiento técnico y científico para lograr la dirección efectiva del gobierno. Desde su origen el énfasis de la disciplina estuvo en la eficacia de las políticas (dimensión cognoscitiva), dando por sentada la validez institucional (dimensión político-institucional) de los regímenes democráticos, es decir, se asumía que el gobierno por el hecho de ser democrático funcionaba en términos institucionales, pero se cuestionaba su capacidad técnica.

Vinculadas estrechamente a la concepción de desarrollo, la orientación actual de las políticas públicas se ha visto influida profundamente por la discusión que rodea a la sustentabilidad; misma que puede ser observada en los objetivos de la agenda 2030 y que profundiza en la capacidad que tenemos para lograr el desarrollo del sistema humano y dar solución a los problemas actuales sin comprender las oportunidades de las generaciones futuras. Las políticas públicas son un área de estudio en constante formación y revaloración de sus fines y alcances para la construcción de problemas sociales, toma de decisiones y propuestas de solución. Dichas conceptualizaciones constituyen un diálogo posible entre una gran cantidad de actores, teorías y perspectivas para la construcción de espacios de desarrollo incluyentes, participativas y plurales.

En este capítulo se exponen los elementos teóricos y conceptuales que rodean al enfoque de políticas públicas, desde una breve revisión de su emergencia y transformación, hasta la revisión del ciclo de las políticas públicas como elemento de referencia para su análisis ulterior. De igual manera, se discute la sustentabilidad de la política pública, entendida como la posibilidad del Estado para hacer frente a las demandas y problemas sociales con un enfoque que busca conciliar la preservación medioambiental, la equidad social y el progreso económico.

2.1. El enfoque de las políticas públicas

Obedeciendo a la tradición socrática que exige a la definición como punto de partida de toda discusión, hemos emprendido este capítulo presentando a las políticas públicas en una visión global y reflexionando sobre la importancia de su diseño para incrementar el éxito de los programas gubernamentales orientados a la solución de problemas. De acuerdo con Wayne Parsons (2012) son cuatro los autores clave en la construcción de la disciplina. Para iniciar, tenemos a Harold D. Laswell, a quien se le atribuye el inicio de la disciplina en 1951. Comprendida en sus inicios como un área de estudios interdisciplinaria, las *policy sciences* o ciencias de políticas buscaban establecer la intervención idónea para dar solución a un problema en específico.

2.1.1. La definición de las políticas públicas

Esencialmente planteaba el desarrollo de un modelo causal con el mejor conocimiento técnico disponible y la información necesaria para el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Para Lasswell (2007), el éxito de las políticas se encontraba en la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, dando por sentada la validez institucional de los regímenes democráticos. El problema se concentraba en la necesidad de generar información de calidad para el diseño de intervenciones gubernamentales, en la incorporación de la racionalidad económica para satisfacer las demandas sociales y en última instancia, a la necesidad de que el gobierno pueda tomar “decisiones inteligentes”.

Este aspecto decisional se convertiría en el punto central de la obra de Hernbert Simon, quien desarrollaría un modelo racional para la toma de decisiones, estableciendo una sucesión de etapas que permitían solucionar los problemas públicos. El modelo iniciaba con 1) la conceptualización del problema y la priorización de objetivos (*Intelligence*), de ahí seguía 2) la visualización de todas las alternativas relacionadas con su solución (*Design*), posteriormente, tras valorar las consecuencias de cada una de las opciones, 3) se tomaba la decisión (*Choice*), y se pasaba a 4) la puesta en marcha de dicha opción (*Implementation*) para

culminar 5) el seguimiento de su implementación y la evaluación de sus resultados (*Monitoring*).

Divididas en el problema de la toma de decisiones y en la implementación de estas, el modelo de Simons esquematizó operativamente la labor de los gobiernos, aunque él mismo reconoció que el modelo era ideal y poco factible de ser llevado tal cual a la práctica. No sería hasta que Charles E. Lindblom (Lindblom, 2007) desarrolló una propuesta incrementar en su célebre “La ciencia de salir del paso”, donde señaló las limitaciones de la lógica racional de Simon y estableció la consecución del objetivo satisfactorio como algo deseable frente a la imposibilidad de lograr un óptimo en las políticas públicas. Fuertemente criticado por lo que algunos identificaron como la improvisación como método, Lindblom resaltó la complejidad sistémica de los problemas y el limitado control que efectivamente tienen los tomadores de decisiones al momento de realizar intervenciones públicas.

Finalmente tendríamos la aportación de Yehezkel Dror (2007), quien constituyó un punto medio entre la rigidez del modelo racional de Simons y la postura incremental de Lindblom. Para Dror las políticas públicas establecen procesos de solución que suponen operaciones decisionales que implican el análisis y selección de la opción más eficiente y viable, el diseño de intervención en concreto de las políticas, sus pautas operativas, la construcción de indicadores para el seguimiento y ajuste y un sistema de mejoramiento continuo que resulte de la evaluación constante de las partes del proceso. Si bien estas cinco grandes etapas recuerdan a Simon, se trata de más de una separación analítica y considera la necesidad de regresar de manera constante a cada parte para realizar ajustes a partir de la retroalimentación constante del sistema.

Aguilar Villanueva (2011), al igual Parsons (2012) hacen hincapié en las aportaciones de estos autores en el establecimiento del enfoque de políticas y en el establecimiento de etapas superpuestas que contribuyen al establecimiento del ciclo de las políticas públicas como un gran modelo analítico de referencia con etapas flexibles.

Por lo que refiere al uso del término política, este requiere un trato especial para evitar confusiones, puesto que a diferencia de los países anglosajones que distinguen diversos tipos de política (*politics*, *policy* y *polity*), en el idioma español el término es impreciso dado la

multiplicidad de significados que se le atribuyen. Desde la búsqueda del poder y la negociación de intereses, hasta la intervención gubernamental en la esfera pública por medio de programas, planes y políticas públicas (Meny & Thoenig, 1992). Estas formas de intervención (u omisión) deliberadas implican acciones concretas en la búsqueda de dar solución a situaciones que son valoradas como negativas o indeseables.

“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico... Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y de los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites.” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 90).

Para José Luis Méndez (2010), las políticas públicas son un conjunto de acciones emprendidas por el Estado con la finalidad de dar solución a un problema público y que por su propia naturaleza trasciende el ámbito de la decisión pública, es decir, hace referencia a lo público y sus problemas. Una definición más específica, tomaría los elementos planteados por Aguilar Villanueva (2012) para quien la política pública refiere a planes específicos que se ejecutan dentro de un marco legal preciso y que reconoce límites en su campo de acción y dónde la participación de los ciudadanos juega un papel decisivo y necesario para la solución de sus problemas. Finalmente, Wayne Parsons (2012) agrega la flexibilidad, multidisciplinariedad e integralidad de enfoques que convergen en una perspectiva de gestión pública y que va más allá del ámbito meramente instrumental de gobierno. Se trata de una acción gubernamental que intenta dar solución a situaciones problemáticas en función de las capacidades técnicas y de los recursos disponibles.

“Un conjunto de acciones intencionales, causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.” (Aguilar Villanueva L. F., 2012, pág. 29).

Por su parte, Meny y Thoenig (1992) establecen cinco características esenciales de las políticas públicas: 1) El contenido que refiere a la construcción del planteamiento del problema desde la acción gubernamental y se ve materializado en *outcomes* específicos para resolver la problemática identificada; 2) El programa que articula los actos en relación con ejes concretos del sector de intervención; 3) La orientación normativa que sustenta desde el ámbito jurídico la acción o inacción del gobierno para la persecución de ciertos objetivos desde un

aspecto axiológico; 4) El factor de coerción respaldado por la legitimidad de la autoridad legal para la realización de su ejercicio; y 5) La competencia social, donde se identifica a los individuos, grupos o instituciones que serán beneficiarios (o afectados) de las decisiones del gobierno. A manera de propuesta y toda vez que se ha revisado el origen y evolución de las políticas públicas, así como diversas conceptualizaciones de esta, establecemos una perspectiva propia que guía el análisis de nuestro trabajo:

Las políticas públicas son acciones del gobierno para la solución de problemas públicos, desarrolladas a partir de la interlocución democrática con la ciudadanía, en el marco de recursos y racionalidad limitados, y realizadas con un marco jurídico que regula la acción gubernamental.

Nuestra definición resalta cuatro aspectos: 1) la intencionalidad del gobierno para actuar en función de las necesidades y los problemas de su sociedad, en este caso la omisión aun cuando pueda ser premeditada no se considera política pública, 2) la interlocución con la ciudadanía hace referencia a la forma en que se gobierna en democracia, estableciendo al gobierno como un agente que escucha a sus ciudadanos y hace de ello un motor de nuevas soluciones (Merino, 2013), 3) Las limitaciones en materia de recursos son una constante en la actividad de los gobiernos, tanto en términos financieros como instrumentales y de información, de ahí la importancia del establecimiento de las mejores alternativas para dar solución a los problemas y por último, 4) la importancia de un marco jurídico que dé certidumbre a las acciones de la autoridad, siendo responsable ante sus ciudadanos, acotado por la ley y propiciando la generación de información y la transparencia del gobierno (Casar & Maldonado, 2010).

Esta conceptualización de la política pública como la respuesta a un problema de interés social hacen de ella una hipótesis causal en sí misma y lo que se espera es la mitigación del conflicto que busca atender o la desaparición del problema atendido, así como la contención de las externalidades que se derivan de la acción gubernamental. Por lo anterior, la valoración que acompañan a la problematización permite categorizar a las políticas públicas (figura 3), estableciendo si se trata de una acción distributiva usualmente ligada al ingreso y a la recaudación fiscal, la puesta en marcha de acciones regulatorias orientadas al logro de la

equidad y la justicia social o de un profundo ajuste sistémico al que se denomina redistributivo y en el que es posible observar propuestas de cambio sistémico sociales (Salazar Vargas, Políticas Públicas, 2011).

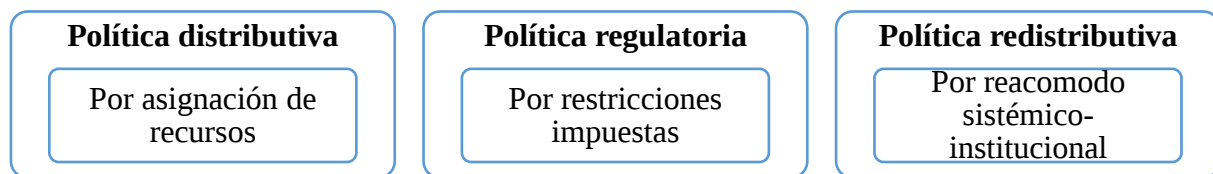


Figura 3. Clasificación de las políticas públicas basada en la solución de los problemas.

Fuente: Elaboración propia con información de Salazar Vargas, 2011.

Esta problematización determina en buena medida el alcance y los resultados esperados al momento de generar propuestas de solución a los problemas públicos, encontrando en el deficiente análisis del problema buena parte de las dificultades para darle solución (Franco Corzo, 2018). En el siguiente apartado se revisará el ciclo de las políticas públicas, profundizando en los insumos que se requieren para la comprensión del problema público, su cuantificación, análisis causal y proceso decisorio relacionado con las soluciones viables.

2.1.2. El ciclo de las políticas públicas

Al ser entendidas como un proceso de solución de problemas públicos, las políticas suponen la existencia de operaciones decisionales. Para Dror (2007), su interés se encuentra en cinco focos principales: 1) el análisis de las políticas para seleccionar la más viable, eficiente y benéfica; 2) los diseños considerados en la elaboración de políticas; 3) sus pautas específicas a nivel operativo; 4) la evaluación y retroalimentación con base a los indicadores disponibles; y 5) el mejoramiento del sistema de elaboración de políticas públicas. Si bien, en esta perspectiva de cinco grandes etapas se pueden identificar las operaciones de las políticas públicas como procesos más o menos claros, Si bien esta perspectiva resulta práctica, no es única. Autores como Dunn consideran a la hechura de las políticas públicas como la interacción sistémica de realidades interconectadas y otros como Lindblom advierten de lo “desaliñado” de la hechura, opuesto a la idea aparentemente ordenada de la concepción procedimental. Tal perspectiva obedece a una separación de carácter analítico y no temporal (figura 4).

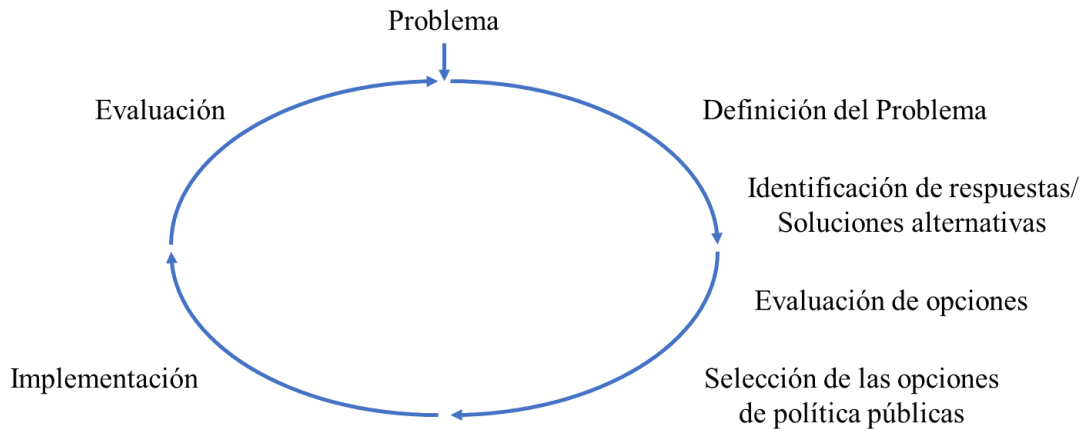


Figura 4. El ciclo de vida de las políticas públicas

Fuente: Parsons, 2007, pág.111

2.2.3. El proceso de las políticas

Una mirada al proceso de las políticas públicas permite entender la manera en que se configura la agenda de gobierno: se formalizan y legitiman las políticas, se implementan y finalmente se evalúan los resultados de estas (figura 5).

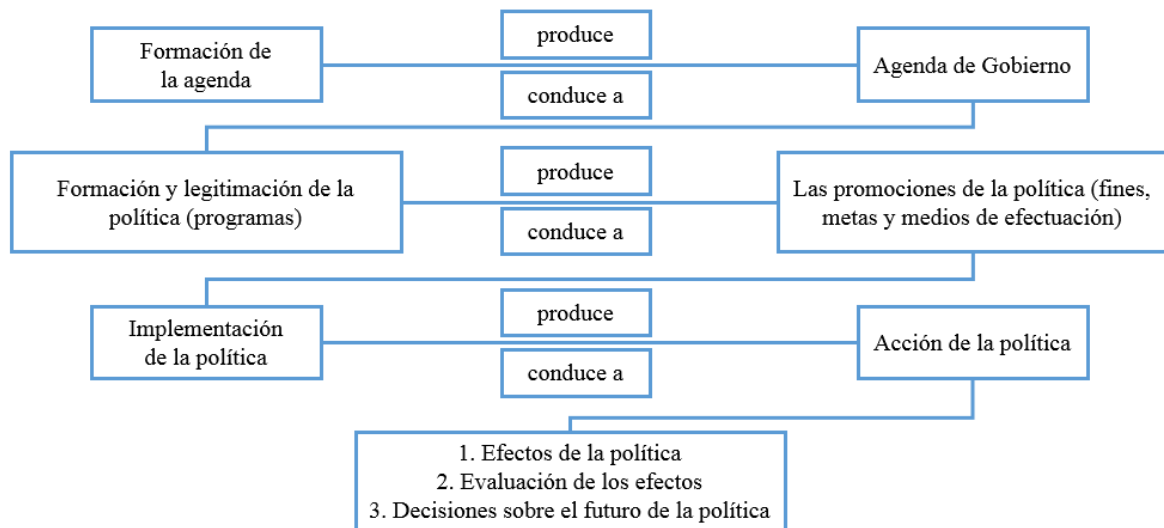


Figura 5. Una mirada al proceso de las políticas

Fuente: Patterson, Davison y Ripley citados por Aguilar Villanueva, 2007, pág. 22.

En este esquema el Estado es concebido como el responsable de dar solución a los problemas que los actores individuales son incapaces de resolver (de carácter público). Evidentemente, no todos los problemas son capaces de llamar la atención de quienes están en capacidad de

tomar decisiones (ejecutivo y legislativo) y colocarse como asuntos prioritarios de gobierno (Beccaria y Maurizio, 2014). Es durante este proceso que se crea la agenda de gobierno. En ella no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas llegan a formar parte de la agenda. En realidad, es el proceso de toma de decisiones políticas lo que llevará a la acción directa de los gobiernos. Atravesando necesariamente por la participación de sectores amplios de la población que legitimen las acciones de gobierno, se encuentra la especificación de alternativas disponibles, la elección de opciones deseadas y la implementación de la decisión. En términos de proceso, dependerá de la combinación del reconocimiento del problema, la generación de la respuesta alternativa y los eventos políticos selectos (cambio de administración), el que la política pública tenga mayores posibilidades de ser exitosa.

“Desde el punto de vista de la ciencia política este conjunto de procesos fue expuesto por David Easton. Easton plantea que los sistemas políticos gestionan las demandas y tensiones originadas en el medio ambiente (insumos), mediante la generación de decisiones de autoridad (productos), en un proceso continuo de retroalimentación.” (Casar y Maldonado, 2010: 220).

Aunada a la perspectiva de Easton, se encuentra la perspectiva institucional de la ciencia política; en ella se plantea la capacidad de las instituciones políticas para moldear sistemáticamente el comportamiento de los actores políticos y sociales, encausando institucionalmente los conflictos de interés. Ambas perspectivas, sistémica e institucionalista, justifican y hacen patente la utilidad y el papel de la ciencia política en el estudio de las políticas públicas.

2.2. La definición de los problemas públicos

Cómo se ha sostenido en páginas anteriores, el quehacer de las políticas públicas es un espacio amplio, abierto y multidisciplinario en el que convergen múltiples campos del conocimiento humano, tales como la ciencia política, la economía y la administración pública como los principales, auxiliados de la sociología, la psicología y la medicina, entre muchas más que aportan su conocimiento experto al momento de la definición de los problemas públicos. En este sentido se pueden encontrar tres ejes fundamentales como parte de la identificación de los problemas públicos y el desarrollo de una agenda de gobierno útil a su solución: 1) identificación de los problemas; 2) conformación de la agenda; y 3) proceso de las políticas.

2.2.1. La definición de los problemas públicos

La definición de los problemas públicos y su integración en la agenda de gobierno significa implícitamente ir dando forma a su solución. Este proceso es modelado por Downs (2007) en un “ciclo de atención a los problemas sociales”, incluyendo cinco elementos fundamentales relacionados con la manera en que opera el interés de la opinión pública y la subsecuente presión política para motivar cambios (figura 6): 1) La etapa anterior al problema: Es en este punto donde existe alguna situación o condición social indeseable que aún no ha captado la atención del público; 2) El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico: Usualmente resultado de alguna serie de incidentes de gran impacto mediático. El problema es descubierto por el gran público y se acompaña de la exigencia de solución; 3) La percepción del precio del progreso: Paulatinamente, la euforia que supuso el descubrimiento del problema da paso a la evaluación del costo de solucionarlo; 4) El descenso paulatino de la intensidad del interés del público: Eventualmente, las personas terminan por desanimarse, sentirse amenazadas por el problema y simplemente ignorarlo o, en el peor de los casos, aburrirse y dar paso a un nuevo tema; 5) La etapa posterior al problema: Durante el tiempo que el problema fue el foco de interés, es posible que diera paso a la elaboración de programas sociales, leyes y políticas para intentar solucionarlo y aun cuando el tema pierda impacto, muchas de esas instituciones sobreviven en el tiempo.

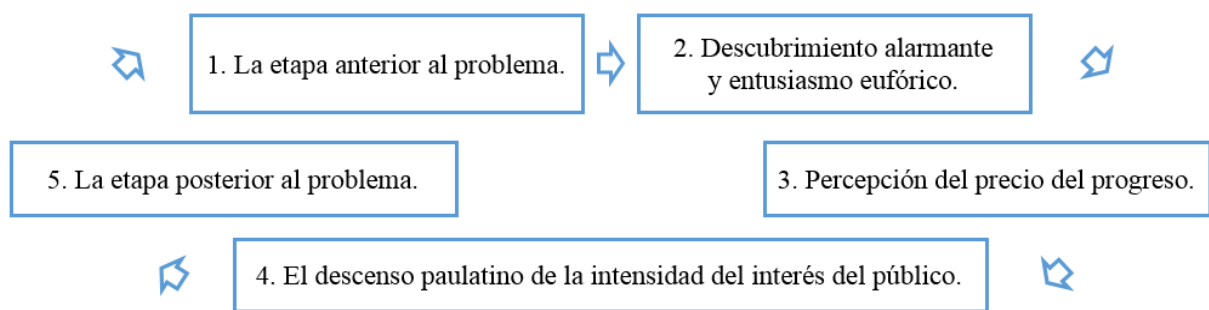


Figura 6. La dinámica del ciclo de atención a las cuestiones públicas

Fuente: Elaboración propia con información de Anthony Downs, 2007

Finalmente, el modelo reconoce que cualquier problema que alguna vez captó el interés del público puede volver a capturarlo de manera esporádica. Sin embargo, existen tres problemas para que esto suceda: 1) la mayoría de las personas no experimentan el problema de la misma manera y tenderán a olvidarse del mismo; 2) el sufrimiento que el problema causa es resultado de arreglos políticos y sociales que benefician a una minoría poderosa o a una mayoría de la población; y 3) el problema, al ser difundido de manera pública por los medios masivos de comunicación, es consumido como entretenimiento y eventualmente resulta aburrido para el auditorio, quien en gran parte “manipula las noticias”. De acuerdo con Downs (2007), mientras persista esta tendencia, continuaremos enfrentando un sinnúmero de “crisis” identificadas con problemáticas sociales que siempre son desgarradoras y de apremiante solución. Estas ascenderán a la palestra pública por un lapso de tiempo variable, pero siempre breve y dejarán su lugar a nuevas “crisis” igualmente urgentes. El resultado positivo para la creación de políticas públicas existe en función de que la fugacidad de la mirada social permita establecer agendas de trabajo.

2.2.2. Autoridad pública

Si bien los problemas públicos tienen precisamente la cualidad de responder al interés colectivo de la población, el ejecutor de las políticas diseñadas para enfrentar estos problemas públicos radica en la autoridad responsable de la formulación de problemas, implementación de soluciones viables y el monitoreo constante del proceso. Dicha autoridad “se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas.” (Meny & Thoening, 1992, pág. 91).

Otra aproximación a la idea de autoridad pública es la concepción de esta como una entidad facultada para administrar los bienes colectivos (no rivales, no excluyentes y no divisibles) de una comunidad. En consideración de que posee una estructura institucional (reglas y procedimientos) que le permiten realizar tal actividad. Finalmente, una dificultad práctica al momento de establecer lo que es una política pública tiene que ver con los límites de esta. Si nos referimos como lo hacen Meny y Thoening (1992) a todo aquello que la autoridad decide hacer o dejar de hacer, surge el problema categorial de establecer aquello en lo que se fue omiso como resultado de una decisión planificada.

“Una política pública se presenta, pues, como una abstracción cuya identidad y contenido se trata, precisamente, de reconstruir por agregación sucesiva, de aproximación en aproximación a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas.” (Meny & Thoening, 1992, pág. 92)

Es importante recordar que no toda actividad de gubernamental puede ser considerada como una política pública. Meny y Thoening (1992) distinguen dos facetas del actuar de la autoridad: 1) La gestión interna del gobierno que asemeja a una empresa en la medida en que maneja recursos para generar productos por medio de herramientas de gestión que lo hacen operativo; y 2) La gestión de políticas públicas que se orienta a la transformación de los productos que genera una administración en efectos o impactos para dar solución a problemáticas sociales (figura 7).

“...toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos... Los efectos o los impactos presentan cierto número de particularidades. A menudo son enunciados de manera cualitativa

y normativa, en términos generales y abstractos, tales como la seguridad en una colectividad.”
(Meny & Thoenig, 1992, pág. 94)



Figura 7. La acción pública como funciones de producción

Fuente: Meny y Thoenig, 1992, pág. 94

El análisis de las políticas públicas posee un matiz instrumental que se orienta a la mejora continua de los sistemas imbricados en la función de gestión de las políticas públicas con el objetivo de identificar fallos y aciertos en los productos generados por la autoridad y así reducir los errores y multiplicar los aciertos. Para ello, el insumo principal del análisis de las políticas públicas son los efectos que las intervenciones específicas han producido.

2.2.3. La formación de la agenda

La definición de los problemas públicos y su integración en la agenda de gobierno significa establecer perspectivas de solución, en lo que podría considerarse una negación dialéctica del problema (Rojas Soriano, 2008). Para Anthony Downs (2007), el proceso (figura 8) de solución de las problemáticas públicas parte de la existencia de alguna situación o condición social indeseable que aún no ha captado la atención del público, pero que es revelada al gran público por una situación de impacto mediático que se acompaña de la exigencia de solución.

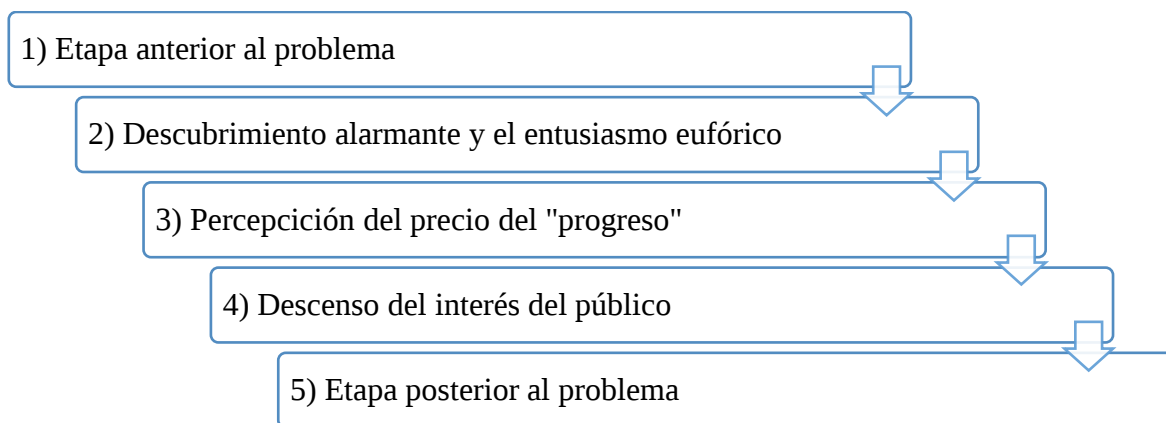


Figura 8. Proceso de atención a los problemas públicos

Fuente: Elaboración propia con base en Downs, 2007.

Paulatinamente, la euforia que supuso el descubrimiento del problema da paso a la evaluación del costo de solucionarlo y eventualmente, las personas terminan por desanimarse, sentirse amenazadas por el problema y simplemente ignorarlo o, en el peor de los casos, aburrirse y dar paso a un nuevo tema. Durante el tiempo que el problema fue el foco de interés, es posible que diera paso a la elaboración de programas sociales, leyes y políticas para intentar solucionarlo y aun cuando el tema pierda impacto, muchas de esas instituciones sobreviven en el tiempo.

Aunque este proceso parecería lineal, en realidad debe ser entendido como un ciclo, ello debido a las características mutables de los problemas públicos. Además de que cualquier problema que alguna vez captó el interés del público puede volver a capturarlo de manera esporádica. De acuerdo con Downs (2007), mientras persista esta tendencia, continuaremos enfrentando un sinnúmero de “crisis” identificadas con problemáticas sociales que siempre son desgarradoras y de apremiante solución. La falla en la perspectiva de Downs es sobredimensionar la mediatización de los problemas y minimizar la acción de los actores directamente involucrados con la situación dada como lo son las organizaciones campesinas. Que, si bien suelen estar fragmentadas y combinar intereses disímiles, tienen una enorme capacidad organizativa que pueden explotar en favor de sus necesidades (Bartra, 2014) e incentivar la creación de políticas públicas que van más allá de la fugacidad de la mirada social.

Conforme la intervención estatal fue creciendo para resolver los problemas existentes, los gobiernos quedaron cada vez más expuestos a la presión de grupos de interés que presentaban problemas de diversas índoles, conflictos de intereses respaldados por grupos económicos, políticos y sociales. Algunos relativamente fáciles de solucionar, otros de una gran complejidad; situaciones programables e imprevistas que obligan a los gobiernos a ser técnicamente solventes para dar solución a los problemas catalogados como públicos. Este punto, identificado por Elder y Cobb (2007) como “Formación de la Agenda”, refiere al proceso de toma de decisiones en función de la atención que reciben los problemas públicos (figura 9). Por lo general el proceso de decisión es muy complicado e involucra a una gran variedad de actores políticos y sociales que reivindican enfoques complementarios, independientes e inclusive opuestos a una multiplicidad de problemáticas públicas y para las cuáles, no existe una solución única ni definitiva.

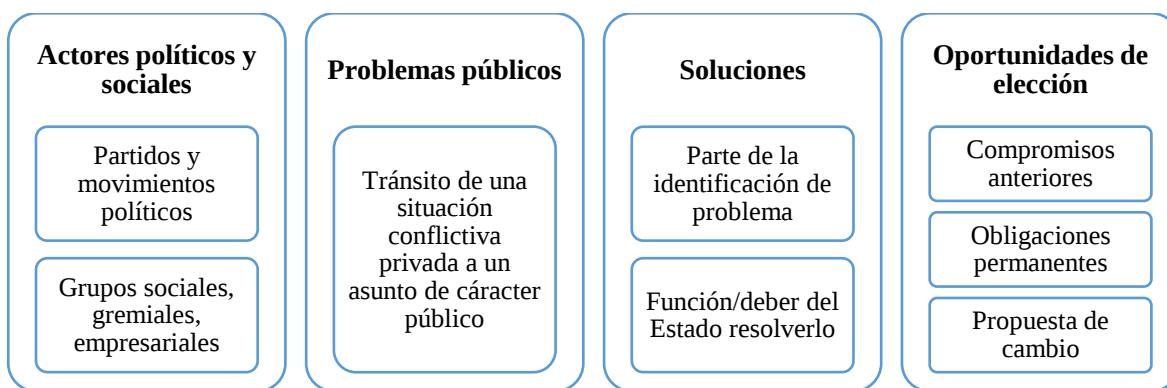


Figura 9. Elementos y pasos presentes en la “Formación de la Agenda”

Fuente: Elaboración propia con información de Elder y Cobb, 2007.

2.2.4. La demanda de bienes públicos

Desde una perspectiva general, los bienes públicos son aquellos productos o servicios que son elaborados por el Estado para el beneficio general y usualmente se relacionan con la búsqueda de hacer efectivos los derechos humanos de la población (Sen, 2001), entre ellos puede haber una amplia gama, que van desde aquellos bienes en los que se excluye por completo la participación del mercado, hasta aquellos que son otorgados por el mercado por medio del financiamiento gubernamental. Para Samuelson y Nordhaus (2010) la principal característica de los bienes públicos es la no divisibilidad, es decir, la posibilidad de que todos los miembros de una comunidad puedan acceder a ellos sin exclusión y provienen de los

impuestos o de la contratación de deuda pública. La contraparte de los bienes públicos son los bienes que produce el mercado, estos son consumidos en función de las preferencias individuales de las personas, el presupuesto disponible de cada una de ellas y el precio de mercado.

Como señala Parsons (2012), la dicotomía público/privado es útil hasta cierto punto para explicar los alcances y definir al sector público, la discusión sobre la no exclusión planteo en la segunda mitad del S XX la existencia de bienes públicos que se encontraban orientados a poblaciones específicas, muchos de estos bienes se vincularon con las políticas públicas de corte focalizante, donde los beneficiarios de algunos bienes o servicios públicos lo eran en función de necesidades concretas que podían no ser compartidas con el resto de la población, surgiendo así los llamados bienes preferentes, que son públicos, pero no universales. De igual manera, lo privado se ve muchas veces beneficiado de las políticas de gobierno, donde un arancel o un subsidio generan equilibrios o desequilibrios en el mercado.

Como se puede apreciar, en la práctica, los sectores público y privado se cruzan constantemente y tienen fuertes interacciones entre ellos, por lo que todo modelo que establezca categorías separadas encontrará profundas limitaciones explicativas. En realidad, el sector público interactúa constantemente con lo privado para proveer de bienes o servicios públicos y el sector privado se beneficia o frena a partir de los estímulos o regulaciones que se le imponen.

Como se aprecia en la figura 10, es posible observar de manera esquemática un ciclo en la demanda de los bienes públicos, donde el sector gubernamental se ve enfrentado a los cambios en las necesidades específicas de su población, a las presiones políticas que surgen dentro y fuera de gobierno y a las dinámicas de mercado.

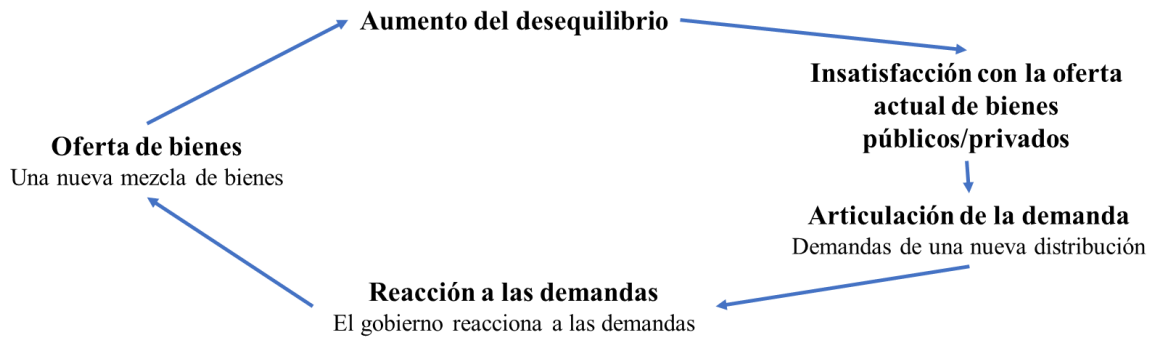


Figura 10. El ciclo en la demanda de bienes públicos y privados

Fuente: Tomado de Frey y adaptado por Parsons, 2007, pág. 45.

Un ejemplo clásico de ello es el proceso de alfabetización, si bien es complejo hablar de su universalidad, lo que ocurre una vez que la mayoría de una población puede leer y escribir, se plantean nuevas necesidades relacionadas con la cobertura de educación básica, lo que exige un proceso de expansión de esta oferta educativa como reacción del gobierno a la demanda y que posteriormente exigirá una mayor oferta en los niveles subsecuentes. Esta característica dinámica es precisamente la que dota a los problemas públicos de su carácter dinámico y exige habilidad de los tomadores de decisiones para establecer rutas que satisfagan dichos cambios.

2.2.5. La toma de decisión

La toma de decisiones supone la conjunción dinámica de actores políticos y sociales. Los primeros componen fundamentalmente partidos movimientos políticos en sentido estricto; los actores sociales corresponden a la reivindicación de grupos que si bien en algunos casos, por su nivel de organización y recursos no tienen una estructura formal, buscan influir en el gobierno para que este reconozca su reclamo como un asunto de interés público y de una solución al mismo.

La problematización de las cuestiones públicas y la definición misma de lo “público” depende del arreglo político alcanzado con las personas de los subsistemas políticos, donde los problemas y su redefinición son encausados en una línea sistémica acorde a las políticas existentes. En lo que Salazar Vargas (2011) denomina el tránsito de una situación subjetivamente existente a una situación objetivamente considerada, gracias a la intervención de actores políticos y sociales. Definir un problema es en resumidas cuentas seleccionar ciertas

realidades y hacer valoraciones entorno a las mismas. La identificación o reconocimiento del problema lleva a la exigencia política o social de su superación. Esta idea de “solución” trae aparejada algunos supuestos simples, pero fundamentales en su acomodo. Existe algo que está “mal” y es deber y posibilidad legítima del gobierno el corregirlo.

Tal y como lo comentan Casar y Maldonado (2009), las políticas públicas son conjuntos de decisiones de carácter público que van de la identificación de problemas particulares hasta la toma de acciones específicas de gobierno para solucionar dichos conflictos, todo ello realizado en el marco propio del sistema político y marco normativo. Partiendo del establecimiento de diferentes agendas públicas que integran a la ciudadanía de manera individual u organizada (sociedad Civil), de la agenda constituida por el conjunto de temas que interesan a los partidos políticos en función de su ideología y de los recursos y poder que tienen para impulsarlos y la agenda gubernamental, integrada por las prioridades que un gobierno constituido plantea como proyecto de trabajo y que habrá de materializar a lo largo de su gestión.

Una mirada al proceso de las políticas públicas permite entender la manera en que se configura la agenda de gobierno: se formalizan y legitiman las políticas, se implementan y finalmente se evalúan los resultados de las mismas. Evidentemente, no todos los problemas son capaces de llamar la atención de quienes están en capacidad de tomar decisiones (ejecutivo y legislativo) y colocarse como asuntos prioritarios de gobierno (Beccaria y Maurizio, 2014). Durante este proceso se crea la agenda de gobierno, en la cual no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas aquellas que sí son públicas llegan a formar parte de la agenda.

En realidad, es el proceso de toma de decisiones políticas lo que llevará a la acción directa de los gobiernos. Atravesando necesariamente por la participación de sectores amplios de la población que legitimen las acciones de gobierno, se encuentra la especificación de alternativas disponibles, la elección de opciones deseadas y la implementación de la decisión. En términos de proceso, dependerá de la combinación del reconocimiento del problema, la generación de la respuesta alternativa y los eventos políticos selectos (cambio de administración), el que la política pública tenga mayores posibilidades de ser exitosa.

“Desde el punto de vista de la ciencia política este conjunto de procesos fue expuesto por David Easton. Easton plantea que los sistemas políticos gestionan las demandas y tensiones

originadas en el medio ambiente (insumos), mediante la generación de decisiones de autoridad (productos), en un proceso continuo de retroalimentación.” (Casar y Maldonado, 2010: 220).

Uno de los puntos más complejos del estudio de las políticas públicas es el que refiere a la relación que se da (o debe darse) entre las consideraciones técnicas y consideraciones políticas durante los procesos predecisionales, decisionales y posdecisionales. Esta es la parte que genera más tensiones entre los decisores de las políticas (Parsons, 2012). En un principio se pensó que la racionalidad técnico-económica era suficiente para lograr la solución de los problemas sociales, al limitar la ineficacia, dispendio y corrupción del gobierno. Sin embargo, la experiencia llevaría al reconocimiento de que los gobiernos, sin importar su búsqueda por alcanzar explicaciones causales de los problemas sociales y la adquisición de la mayor cantidad de información, poseen una capacidad limitada. Donde lo deseable es que los gobiernos tomen decisiones racionales y responsables a nivel técnico-económico, pero bajo el entendido de su falibilidad y de las presiones de carácter político-social que proporcionan criterios de acción igualmente racionales.

Históricamente el proceso de toma de decisiones del gobierno nunca mereció ninguna centralidad, ello debido a que el cuerpo teórico existente explicaba las decisiones del gobierno desde fuera del mismo gobierno, como resultado de las fuerzas y estructuras sociales superiores que determinaban la forma de las decisiones. Por su parte, en términos económicos todo se supeditaba, dependiendo de la teoría; a la lucha de clases, a las presiones de grupos de interés o al entorno del mismo sistema político (Casar y Maldonado, 2010).

2.3. Puesta en marcha de las políticas públicas

Páginas arriba se hizo referencia al momento predecisional, decisional y posdecisional presente en las políticas públicas. Cada uno de ellos, con cierto nivel de interacción e interconexión, se encuentran constituidos por diversas actividades requeridas para el desarrollo de las políticas públicas. A continuación, se abordará el momento posdecisional de la política pública, misma que se integra por las etapas de comunicación, implementación y evaluación. En este momento se observa un flujo continuo de decisiones y procedimientos que se desarrollan de manera paralela interactuando y modificándose constantemente (Salazar Vargas, 2011).

De acuerdo con Monnier (citado por Salazar Vargas, 2011), la forma más acertada de representar esta “última” parte del proceso de políticas es reconociéndola como un flujo turbulento donde se identifican tres elementos: 1) la formulación de la acción como el esbozo de solución del problema; 2) la puesta en marcha de la acción o conducta de la acción, etapa de reformulación constante en la medida que los recursos y los actores cambian en el tiempo; y 3) la observación de los efectos o evaluación propiamente dicha en un punto previamente acordado. Este esquema evidencia lo complejo de los procesos de políticas públicas y evidencia la desviación latente al momento de poner en marcha una política. No importa lo bien planeada o lo rigurosa de su administración, el momento posdecisional inevitablemente implica la flexibilización y adecuación en el tiempo de las decisiones tomadas, reformulando objetivos y métodos de acción en función de las modificaciones del entorno (implementación), de la percepción de la política (comunicación) y de los resultados obtenidos (evaluación).

2.3.1. Comunicación de las políticas públicas

Esta actividad, como su nombre lo indica se encarga del diseño de la comunicación de las políticas públicas con el fin de explicar, justificar y defender la decisión de gobierno. Llegando a públicos amplios que incluye tanto a los beneficiarios de la política como a la sociedad en general. Vinculado fuertemente con los valores democráticos de rendición de cuenta y transparencia, es el centro del debate de la pertinencia de la política. Entrelazando medios de comunicación y tecnologías de información para lograr los mejores resultados en la política. Este paso pone énfasis en la información emanada de los gobiernos para el apoyo de los gobernados, grupos de interés, oposición, etc. en el debate público de las políticas. Antiguamente, este punto no era considerado por los tomadores de decisiones, pues se partía del supuesto de que los actos de autoridad serían acatados por la legitimidad del puesto, pero como lo explica Majone (2007b), la aceptación y el éxito de una política pública depende más de la capacidad de un gobierno para construir un mensaje efectivo que respalde sus acciones, que de la solidez técnica de la política.

2.3.2. La implementación de las políticas públicas

El quehacer de las políticas públicas es una actividad amplia y diversa que refleja, en los acercamientos de los investigadores, la diversidad de lo social, las técnicas de trabajo y los intereses de cada uno de ellos. Este apartado resulta crucial debido a que muchos de los efectos de la política se ubican en la parte que corresponde a la operación y gestión de la misma. Se trata de la parte más administrativa del proceso, sin que por ello quede exenta del elemento político que se presenta a lo largo de las políticas públicas. En ella se puede identificar el sistema de ejecución de las políticas, donde el énfasis suele darse en la parte de la gestión. Van Meter y Van Horn (2007) denominan a este punto como la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos (figura 11).

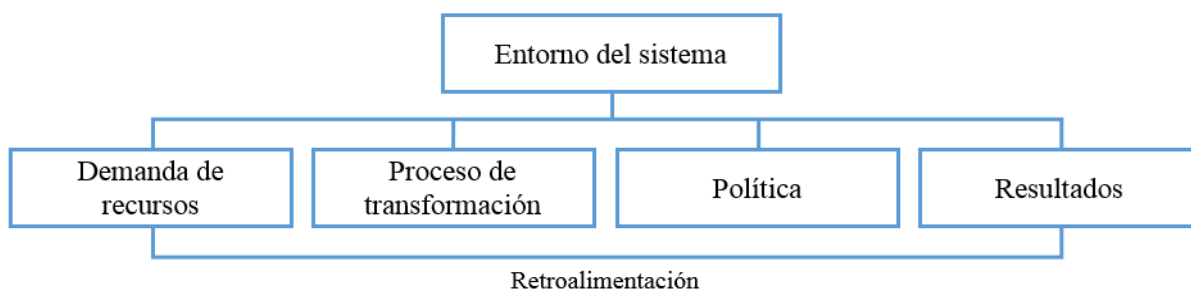


Figura 11. El sistema de ejecución de las políticas

Fuente: Van Meter y Van Horn, 2007, pág. 98.

Este modelo incluye: 1) un ambiente o entorno del sistema como punto natural de partida; 2) las demandas presentadas al sistema, concretamente a los tomadores de decisiones; 3) un proceso de transformación de las demandas y recursos disponibles; 4) las políticas públicas concretas surgidas de tal acto; 5) la obtención y observación de los resultados; y 6) una necesaria retroalimentación que presenta nuevas demandas de recursos al sistema. Evidentemente no se cuestiona la posibilidad de la transformación o el cambio de sistema, al igual que el modelo de Easton (2009), opera bajo una la lógica funcional homeostática.

Para Van Meter y Van Horn (2007), la implementación de las políticas requiere, como antecedentes indispensables, un marco de acción legal integrada por una legislación promulgada o, en su defecto, un fallo judicial o decreto presidencial, y el establecimiento de planes de trabajo y objetivos de políticas públicas realizadas de manera previa. El estudio de la implementación de políticas es fundamental para determinar el impacto de las mismas, observando las consecuencias de las decisiones de políticas, dado que muchas veces, los servicios pueden llegar efectivamente a su destino causando un impacto mínimo o nulo sobre el problema que se supone atiende la política.

“Puede darse el caso de que una política sea puesta en práctica con gran eficiencia y que a pesar de ello, no logre un impacto sustancial, sea porque fue erróneamente concebida o porque sucedieron circunstancias imprevistas. En consecuencia, el buen desempeño del programa es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados positivos.” (Van Meter y Van Horn, 2007, pág. 101).

Rein y Rabinovitz (2007) identifican tres imperativos potencialmente conflictivos para la implementación de las políticas, mismos que al ser desatendidos, usualmente conllevan a la impotencia del estado para enfrentar problemas públicos: 1) el imperativo legal, que exige el

cumplimiento de agendas legislativas que pueden no ser lo suficientemente flexibles para dar espacio a la discusión de nuevos temas y posibles soluciones; 2) el imperativo racional burocrático, que lleva a priorizar la puesta en marcha de las políticas que encajan con la base administrativa actual de un país; y 3) el imperativo consensual, posiblemente el más político de todos; exige tomar en cuenta a los grupos de interés que serán afectados por una legislación. La preocupación en torno a estos imperativos, obedecen la importancia que Rein y Rabinovirz (2007) dan a la discrecionalidad, pretensiones desmedidas y poco realistas y resultados insignificantes.

2.4. El análisis y evaluación de las políticas públicas

Tal como señala Enrique Cabrero (2010), este es uno de los temas más polémicos del ciclo de políticas públicas, en buena medida por la dificultad para establecer que se va a medir (si es posible medirle), cómo se va a medir (indicadores) y de qué manera se van a manejar los juicios de valor implícitos en el proceso. En este sentido, una tradición institucional fuerte facilita el contar con información razonablemente confiable. Sin embargo, ante la ausencia de mecanismos de control y ajuste adecuados, puede presentar las mayores perversiones al momento de exhibir la acción del gobierno.

2.4.1. El análisis de las políticas públicas

Al hablar del análisis de las políticas públicas, es necesario tener presente que no se trata de una actividad única, sino de diferentes aspectos de la revisión de las partes y procesos que integran una política pública. Parsons (2012) establece dos grandes categorías de análisis que se orientan a la política propiamente y a la obtención de información para la elaboración de políticas (figura 12). Este enfoque tiene la ventaja de centrarse tanto en los problemas como en las soluciones.

Análisis de las políticas públicas			Análisis para las políticas públicas	
1	2	3	4	5
Análisis de determinación de las políticas públicas	Análisis del contenido de las políticas públicas	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas	Información para las políticas públicas	Defensa de las políticas públicas

Figura 12. Variedad de análisis de las políticas públicas

Fuente: Tomado y adaptado de Gordon et al. por Parsons, 2007, pág. 89

El primer tipo de análisis plantea los aspectos que la determinan en cuanto a su alcance y grupo meta, el segundo tipo incluye el contenido de las políticas, describiendo a la política y a los elementos que la componen, el tercer tipo se relaciona con el seguimiento y monitoreo de los programas y de su desempeño. El cuarto tipo comprende la información que alimenta

a las políticas públicas y se relaciona con su formulación y por último, el quinto tipo de análisis busca influir en el mantenimiento, ajuste o eliminación de políticas específicas.

Sin importar el tipo de análisis que se emprenda, todas ellas refieren a una dimensión técnica que habrá de aportar elementos para una de las fases más cruciales del ciclo de las políticas. La evaluación como un proceso transversal y continuo a todo el desarrollo de los planes y programas de políticas.

2.4.2. La evaluación de las políticas públicas

La recolección, análisis e interpretación de información relacionada con la puesta en marcha de la política es el paso obligado de cualquier reflexión de política pública de acuerdo con Aguilar Villanueva (2012), la evaluación de la política pública proporciona una gran cantidad de información sobre la institucionalidad y la técnica de la política en curso, a la vez que suministra elementos para corregir y mejorar el diseño y operación de la política. Se trata de una actividad que compara un todo complejo en base a resultados, propósitos u objetivos previamente planeados y cuya función es incrementar la racionalidad de las acciones de gobierno. En ella podemos identificar cuatro puntos de decisión para realizar la evaluación.

En primer lugar, se debe definir el valor público se va a evaluar, después se debe operacionalizar el valor público de referencia con indicadores empíricos que permitan observar y medir los resultados de la política, tras identificar el marco de referencia, lo siguiente es establecer la materia en que se enfocará la evaluación. Según Salazar Vargas (2011) existen seis tipos de evaluaciones que varían entre sí de lo que consideran importante destacar en la valoración del proceso.

En segundo lugar, tenemos aquellas formas de evaluaciones cuantitativas y tradicionales en las que se consideran los medios utilizados para alcanzar los objetivos; se contrastan los resultados programados con los resultados obtenidos y se hace un estudio del costo de la política pública en relación con el beneficio obtenido. Todas ellas son emprendidas de manera regular el mismo aparato administrativo de la política. Otro enfoque más amplio y complejo de la evaluación de políticas es el de corte cualitativo, donde se estudia el impacto que la política ha tenido en la vida de los beneficiarios del programa, así como la satisfacción lograda en las personas que forman parte del programa.

Una tercera perspectiva de evaluación busca integrar las lógicas cuantitativa y cualitativa de la investigación. Integrando evaluadores externos, al aparato burocrático para dar voz a quienes reciben los beneficios de una política en particular. Finalmente, al evaluar se deben seleccionar los métodos y técnicas concretos de recolección y procesamiento de información. Mismos que podemos agrupar en cinco grandes métodos de evaluación:

- 1) Enfoque a partir de objetivos oficiales. Es la forma más común de evaluación, consiste en contrastar los resultados con los objetivos planteados.
- 2) Enfoque de uso óptimo de medios. Se trata de un procedimiento que evalúa los resultados de la operación (aparato administrativo).
- 3) Enfoque de efectos de programas. Centra su evaluación en los resultados del programa, independientemente de su objetivo.
- 4) Enfoque global de procesos. Perteneciente al análisis sistémico, busca identificar todos los elementos presentes en la PP y estudiar sus interacciones.
- 5) Enfoque de investigación-acción. Entiende al proceso como un elemento nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de los problemas sociales.

Sin importar el tipo o método de evaluación que se busque utilizar, su valor radica en la posibilidad de proporcionar elementos para el análisis de la política pública. Es decir, se evalúa (describe) con el fin de entender los alcances y limitaciones de las acciones de gobierno (prescribir).

2.4.3. La participación ciudadana en la evaluación de las políticas

En el ámbito del establecimiento de la agenda, la toma de decisiones, la definición de los problemas públicos; el diseño y la formulación de las políticas públicas; su implementación y resultados; así como en lo que respecta a la construcción de sistemas de evaluación de desempeño existen múltiples ausencias, pero quizá la más notoria es también la menos nueva de todas: la participación ciudadana en las diversas fases de la política pública (Bacqué, Rey, & Sintomer, 2012). Se trata de un aspecto que muchas veces queda relegado al campo de lo que Ulrich Beck (2015) denominó la “subpolítica”⁵ o que Anthony Giddens (2005) planteó

⁵Ulrich Beck denominó *subpolitics* a la migración del activismo político de los parlamentos a los *single-issue* o grupos de interés único, que apoyados en el descrédito generalizado que existe en la clase política a nivel

como un riesgo para la socialdemocracia, pero que de manera reciente ha cobrado gran relevancia como parte de la discusión que existe respecto al Estado, la democracia y la racionalidad en las decisiones de gobierno.

Una constante que se presenta de forma contemporánea en las democracias liberales es la crisis de representatividad de los sistemas tradicionales de participación como lo son los sindicatos y los partidos políticos. Dussel (2006) establece como causa de esta situación a lo que él denomina la “fetichización del poder” y que básicamente podemos señalar como el distanciamiento entre la fuente originaria de la soberanía y del poder mismo que es la comunidad política y la práctica gubernamental e institucional que cada vez tiende a regresar menos a ella. Situación que algunos autores (Canto Chac, 2012) relacionan con el fin de una época, donde la visión civilizatoria occidental del siglo XX⁶ ha llegado al fin de sus posibilidades para brindar soluciones a los problemas actuales. En este sentido, la demanda de participación ciudadana va más allá de las estructuras legales existentes en las democracias como lo son el sufragio y exige la incorporación de un ambiente participativo-delegado orientado al derecho igualitario e incluyente del autodesarrollo, donde el monopolio de los funcionarios electos respecto a las decisiones que afecta a la comunidad se ve cuestionado por conjuntos de actores que buscan activamente intervenir en la vida pública y a los que se ha dado el nombre sociedad civil.

En México existe cierta confusión entre los representantes electos sobre lo que implica la participación ciudadana, quienes suelen pensar que se trata de un tránsito de la democracia representativa vía el voto a la democracia directa vía el plebiscito o referéndum. Instrumentos que si bien han incrementado su uso, no son suficientes para hablar de la participación ciudadana e incluso pueden llegar a ser contraproducentes al ser utilizados como formas de legitimar decisiones ya tomadas. Al hablar de la participación ciudadana, autores como Manuel Canto Chac (2012) refieren a la incorporación de mecanismos ciudadanizados

mundial, trae consigo la participación de agentes que pueden tener objetivos facciosos e imponer agenda en detrimento de los gobiernos nacionales y de los partidos políticos como estructuras de representación popular.

⁶ Para Manuel Canto Chac, la visión de civilización del siglo XX se apoyó en tres nociones: el trabajo (dimensión económica), el contrato (dimensión jurídica) y el Estado-nación (dimensión político-cultural). Ejes de la interacción social que se encuentran en constante transformación y que se ven afectados por el cambio tecnológico y los nuevos patrones de acumulación.

de consejos consultivos que fomenten una relación más estrecha entre gobierno y gobernados. Otros autores como Elinor Ostrom (2015), establecen la necesidad de contar con áreas de participación comunitaria diferenciadas del gobierno que limiten la formación de elites participativas que sesguen o monopolicen a la intervención de los miembros de la comunidad política y que permitan la aparición de políticas públicas surgidas desde los propios consensos locales. Por su parte Dussel (2006) plantea la necesidad de contar con liderazgos en la actividad pública, pero entendiéndolos en una dimensión de ejercicio del poder como obediencia y plantea mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y revocación de mandato como elementos auxiliares para la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En todo caso, lo que subyace a las ideas de participación ciudadana es la reconcepción de la democracia como un ideal en construcción que requiere constantemente de ajustes para incorporar de manera más efectiva a los miembros de la comunidad política en la toma de decisiones que les afectan directamente (Bacqué, Rey, & Sintomer, 2012). Un análisis constante de lo público y la imperiosa necesidad de transitar hacia políticas públicas consensuadas, participativas y transparentes.

2.4.4. Sistemas de evaluación de desempeño

Evaluar el desempeño de las organizaciones gubernamentales y de los planes y programas que estas ejecutan con la finalidad de hacer frente a problemas sociales⁷, al tiempo que se administran y optimizan recursos limitados y escasos para enfrentar a tales situaciones adversas de carácter heterogéneo, dinámico y complejo, es una actividad donde confluyen la economía, la ciencia política, la administración pública y muchas otras disciplinas que haciendo uso de la investigación científica buscan describir y crítica las acciones de gobierno encaminadas a la solución de los problemas públicos (Salcedo Aquino, 2011).

Esta búsqueda no es un resultado fortuito de la actividad política, sino de las múltiples críticas que existen al desempeño de los gobiernos democráticos, quienes cada vez se encuentran en situaciones de mayor precariedad para dar solución a las acuciosas y crecientes necesidades de su población al tiempo que hacen frente a las presiones de grupos de interés

⁷ Para Enrique Dussel (2006), toda acción de gobierno de estar encaminada al cumplimiento del fin primero y último del Estado y de la política misma que es preservar la vida.

(Stiglitz, El precio de la desigualdad: El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita, 2012). Ello ha llevado al planteamiento de un vínculo entre la legitimidad en funciones y el desempeño de los gobiernos, quienes se han visto cada vez más expuestos al escrutinio de la opinión pública al momento de prestar servicios y proveer de bienes críticos para la sociedad, comprometiéndose a trabajar bajo esquemas de gestión o administración por resultados⁸ (Arellano Gault, Leporte, Zamudio, & Blanco, 2015).

El proceso de transformación institucional tiene por lo menos un cuarto de siglo afectando a las instituciones del sector público para alcanzar sus fines, entre estas acciones de cambio organizacional, podemos listar 1) la redistribución de la estructuras organizativas, que dan paso a nuevas estructuras de control y seguimiento donde se integra de manera participativa a los encargados de ejecutar las acciones de gobierno a la vez que se incrementa la responsabilidad y autonomía al interior de estas, 2) la transformación de las culturas burocráticas ligadas propiamente a la evaluación del desempeño, donde se da mayor peso a los beneficiarios/usuarios de programas y proyectos, 3) la racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública, que incorporan estrategias como el servicio profesional de carrera para allegarse de talento humano especializado, 4) la flexibilidad de las formas de gestión, que dan paso a estructuras autonómicas e incorporan estrategias de contratación externa de proveedores de servicios públicos, 5) la receptividad y apertura del trabajo de gobierno a la ciudadanía-cliente, con la incorporación de la planeación estratégica, la comunicación política, los enfoques de calidad total y gobierno abierto, entre otras (Moyado Estrada, 2012).

Es importante resaltar que el cumplimiento a cabalidad de los procedimientos administrativos y de las disposiciones que existen en las diversas leyes y reglamentos vigentes no son garantía de que las acciones emprendidas por los gobiernos permitan el logro de los objetivos de política pública fijados y alcanzar el impacto esperado, aun así, tener reglas claras, estructuras sólidas y una gran cantidad de información vinculada a la rendición de cuentas, permite mejorar sustancialmente el trabajo de las agencias de gobierno y orientarlo a una visión de gestión por resultados (GpR), este enfoque administrativo actual, incorpora además

⁸ Para el caso de México, esto se ve materializado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental del 2008 donde se establece la obligatoriedad de que toda programación de gobierno se realice con base en resultados, en la evaluación de las actividades de gobierno y en la transparencia y rendición de cuentas.

del logro de los objetivos prefijados, el impacto de las acciones gubernamentales para la mitigación de los aspectos indeseables y la mejoría en la calidad de vida de las personas y reducir el gasto de operación de gobierno (SHCP, 2008). Situación terriblemente compleja si como lo menciona Manfred Max Neff (2006), las calamidades sociales se presentan cada vez más como problemas no lineales para las que los enfoques de política pública convencional y focalizada resultan en el mejor de los casos en una suerte de paliativo. Haciendo necesario el tránsito de planteamientos de problema de contornos disciplinares claros, a la comprensión/construcción de problemáticas de contornos disciplinares difusos que se desarrollan en entornos transdisciplinarios.

La GpR se encuentra apoyada en cinco principios base para lograr un desempeño sólido en el ejercicio de la administración pública, 1) centrando su interés en la gestión para los resultados, 2) alineando todas las actividades sustanciales del ciclo de políticas públicas a los resultados, 3) manteniendo un sistema permanente de información que haga fácil el seguimiento y monitoreo de los resultados, 4) gestionando para y no por los resultados, es decir atendiendo a la negociación como un componente de los objetivos y no como el objetivo en sí y 5) haciendo uso de la información obtenida para el aprendizaje administrativo y la mejora continua de la propia gestión como un componente de la rendición de cuentas (ver figura 13).



Figura 13. Principios de la Gestión para Resultados

Fuente: Elaboración propia a partir del SED de la SHCP, 2008, pág. 14

La búsqueda de un ejercicio de mayor racionalidad en los gobiernos para el cumplimiento de sus fines encuentra en los Sistemas de Evaluación de Desempeño (SED) una forma de alcanzar transformaciones legales, organizacionales e inclusive culturales para alcanzar logros específicos, medibles y alcanzables que van más allá del cumplimiento de las responsabilidades y rutinas que norman el trabajo burocrático (ASF, 2011). En línea con la rendición de cuentas, los SED son una modalidad de evaluación de las acciones gubernamentales

Este enfoque exige aclarar dos aspectos conceptuales que constantemente aparecen en la literatura consultada, en primer lugar, es necesario explicar que se entiende por gestión y en segundo lugar, a que se le denomina desempeño. La palabra gestión suele aparecer como un concepto hegemónico que se presenta junto a visiones empresariales, administrativas o de mercadotecnia, sin embargo, gestionar no significa gerenciar u organizar procesos sociales vinculados a estructuras institucionales y organizacionales. Se trata de una actividad integral que involucra procesos de trabajo colaborativos y organizacionales donde confluyen perspectivas diversas en búsqueda de objetivos asumidos institucionalmente y en la que implícitamente existe una búsqueda de participación democrática y construcción de consensos (Huergo, 2015).

En cuanto al término desempeño, se trata de un vocablo polisémico que puede ser observado desde diversas perspectivas que presentan variaciones significativas a partir de los aspectos que buscan destacar. El desempeño entonces puede ser visto 1) en función de los bienes y servicios generados por los gobiernos para atender a las demandas de su población (desempeño como producto entregable), 2) pensados en términos de la eficacia y eficiencia de los bienes y servicios gubernamentales y de la productividad y la optimización asociada a ellos (desempeño como racionalidad económica), 3) como la satisfacción del ciudadano (cliente) beneficiario de programas específicos o coberturas universalistas (desempeño como resultados intermedios), o 4) como el resultado de transformaciones a largo plazo a partir de la incidencia y control de variables específicas que pueden ser atribuidas a la intervención de política pública (desempeño como impacto) (Arellano, y otros, 2015).

La ausencia de univocidad en lo referente al desempeño exige la exposición puntual de los aspectos observables que sirvan de base para la valoración del trabajo gubernamental,

específicamente en lo que refiere a las políticas públicas, es fundamental contar con un sistema que integre metodologías e instrumentos más o menos precisos para realizar el monitoreo y evaluación de los procesos de política. Este ideal en la práctica lleva a equiparar al desempeño con la presencia de objetivos de política pública, el análisis de los aspectos relativos al logro de dichos objetivos y la correspondencia entre la programación y la ejecución (Salazar Vargas, 2011), lo que en realidad implica una reducción significativa de los SED a una mera evaluación de resultados bajo el supuesto de que los problemas sociales pueden traducirse en problemas de política pública con mecanismo de intervención concretos (de mercado, burocráticos u organizacionales). Esta perspectiva técnica no necesariamente implica la existencia de un verdadero SED, sino de un conjunto de indicadores de desempeño que son tomados a manera de sistema.

Los SED son un conjunto complejo de instrumentos interrelacionados que los gobiernos y sus organizaciones emplean para dar solución a problemas públicos, estos sistemas tienen diversas limitaciones operativas que pueden identificarse concretamente en dos supuestos de los cuales parten. 1) Existe la pretensión de que el trabajo de las agencias de gobierno es “objetivo” y como tal, sus acciones siempre dan como resultado efectos observables y medibles⁹ y 2) Se asume que existe un nivel de tecnificación al interior de las instituciones responsables de la aplicación de programas y proyectos, que trabajan de manera integral respaldadas en el establecimiento de rutinas claras como si fueran un todo orgánico. Estos puntos de partida que dan cuenta de una “objetividad y tecnificidad” pertinente en la administración pública son poco realistas e inclusive se podrían calificar de temerarios, sin embargo, siguen siendo el sostén del trabajo realizado actualmente en el diseño de la acción gubernamental (Arellano, y otros, 2015).

Finalmente, los SED implican un enfoque de intervención racional que modifica aspectos de la realidad (variables independientes) con la finalidad de que dichos cambios incidan de manera positiva en el problema y lo transformen (mitigación, reducción, control, desaparición, incremento, mejora, superación, etc), pero que deben plantearse de forma flexible y dinámica para atender a problemas heterogéneos al tiempo que consideran la presencia de

⁹ Si bien los SED asumen la necesidad de contar con espacios de convergencia disciplinar para alcanzar los objetivos de política pública previamente establecidos, no escapan de tener una visión marcadamente cuantitativa para la aproximación a los resultados de las acciones de gobierno.

instituciones falibles operadas por personas que se vinculan e interactúan de forma compleja. De igual manera, esta lógica causal es un punto de partida que difícilmente se sostiene de forma empírica y que debe superarse para lograr resultados de mayor alcance en la actividad burocrática o regulatoria.

“Una de las reglas de oro del análisis es considerar una política pública como un sistema de acción pública... Se necesitan tres conceptos para realizar correctamente esta tarea: el sistema de actores, el de la actividad y, por último, el del proceso.” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 103)

Para Meny y Thoenig (1992) el autor central de la política pública es la autoridad gubernamental, este se mueve junto a otros actores en una dinámica de interdependencia en un sistema elástico que suele desorientar a quienes se limiten a observar únicamente el comportamiento de las instituciones políticas formales.

“Si bien la actividad de los actores y su impacto sobre el contenido de la política pública forman la base empírica de la observación, ...existen actividades invisibles cargadas de sentido... el proceso de una política es el complemento indisociable de su sustancia: proceso y contenido constituyen las dos caras de una misma realidad.” (Meny & Thoenig, 1992, págs. 103-104)

Analíticamente el proceso de las políticas públicas puede dividirse en cinco grandes fases (figura 14). Mismas que no deben ser entendidas en un sentido lineal, riguroso o formal. El inicio del proceso suele establecer la identificación de un problema público que requiere la intervención del Estado. Posteriormente se establecen hipótesis de trabajo a manera de respuestas a la problemática identificada. De ahí, la autoridad elige la ruta de acción que considera idónea o viable para emprender la ejecución de la misma en campo y finalmente, los resultados alcanzados por la política son evaluados para dar continuidad, ajustar o eliminar una intervención específica y que en sentido estricto puede significar el inicio más que el final de la política pública.

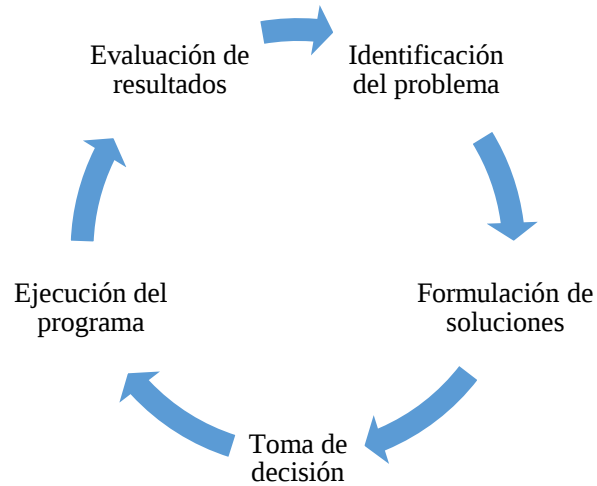


Figura 14. Fases de las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia a partir de Meny y Thoenig, 1992

Cada una de estas fases se caracteriza por tener actividades concretas que se desarrollan al interior de la actividad gubernamental que implican el diálogo con el poder legislativo para obtener recursos y modificar o hacer leyes, la estructuración de la administración pública para orientarse a la solución de los problemas, la respuesta de grupos de interés y de presión que permanecen constantemente como partes interesadas en las decisiones de gobierno, al tiempo que los medios de comunicación actúan como un elemento fundamental para transmitir información y cuestionar la labor del gobierno.

Capítulo III Políticas Públicas y Sustentabilidad

Probablemente el esfuerzo más destacado que existe actualmente en términos de cooperación internacional para enfrentar los problemas sociales, medioambientales y económicos se encuentra plasmado en el documento “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, resultado de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2015 y del cual se desprendieron 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales se orientan al combate a la pobreza y la desigualdad en el contexto del cambio climático que, como su nombre lo indica involucra a todo el planeta.

Uno de los puntos más destacados de la intervención del Estado en la vida cotidiana de las personas es aquel relativo al desarrollo social. Este concepto amplio abarca diversas áreas de interés en lo que refiere a la desigualdad social de las personas en términos de su ingreso, patrimonio y capital humano; también hace referencia al acceso efectivo y universal a la salud, educación, seguridad social y vivienda; haciendo hincapié en la importancia del género como factor de desigualdad económica, social y política; a la articulación de las políticas sociales con las políticas económicas para el logro del bienestar humano; y a la institucionalidad democrática que permite la participación de las personas en su propio desarrollo.

Como se observa, el concepto establece relaciones sistémicas muy complejas entre diversos aspectos relacionados con el ejercicio efectivo de la libertad humana (Sen, 2001) y la obligatoriedad del Estado para procurar el bienestar social a través de instituciones creadas para proveer y garantizar el acceso a diversos servicios fundamentales (Midgley, 1995). Es decir, hablar de desarrollo humano se ha convertido en una forma de conglomerar los desafíos del país, así como de las perspectivas de política pública que se han establecido para dar solución a los problemas

Este capítulo presenta el origen del concepto de desarrollo social (*Welfare*), su evolución entorno a la obligación y a las posibilidades del Estado para generar intervenciones que procuren un mínimo de bienestar para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y

presenta la discusión actual del del desarrollo social, desde la universalidad y la focalización, hasta la subsidiaridad y la solidaridad como ejes del desarrollo humano.

3.1. El Estado de Bienestar y el Desarrollo Social

El *Welfare* forma parte de una de las principales discusiones que existen en las democracias liberales desde su origen, discutiendo el papel que debía tener el gobierno como promotor del *well-being* (bienestar) de sus ciudadanos. En ella se presentaron dos posturas antagónicas que establecían por un lado la defensa del *statu quo* y el *laissez-faire*, con la no intervención del estado en los asuntos sociales y económicos, hasta las visiones de planificación central que hacían necesaria la dirección de toda la actividad humana por parte del Estado.

En la práctica, ambas visiones fueron implementadas con un sinnúmero de variaciones que promovían o limitaban la intervención del Estado en la persecución del desarrollo social por medio de una red de seguridad social para proporcionar satisfactores sociales fundamentales como la alimentación, los servicios médicos o la educación y que contribuyen a mitigar la desigualdad generada por el sistema capitalista, ya sea por medio de servicios gratuitos o subsidios que pueden incluir a toda la población o estar focalizados en las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social (Ordóñez Barba, 2012).

La Alemania imperial de Bismarck introduciría la seguridad social a finales del siglo XIX convirtiéndose en el primer estado de bienestar. Su ejemplo sería emulado por Gran Bretaña que estableció la seguridad social en 1913. Por su parte, en 1919 los socialdemócratas alemanes de la República de Weimar continuarían y ampliarían la propuesta de Bismarck en un orden estatal abiertamente interventor en búsqueda del “progreso social” de sus ciudadanos.

Posterior a la gran depresión de 1929 la discusión referente a la intervención del Estado en el mercado fue debatida ampliamente por los dos economistas más importantes de la Gran Depresión; John Maynard Keynes y Friedrich August Hayek plantearon perspectivas opuestas sobre la elaboración de la política económica. Con la publicación de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* en 1936, Keynes formalizó sus ideas, cuestionando la capacidad del mercado para llegar al “pleno empleo”. Estableciendo además la obligación de los gobiernos de disminuir el desempleo por medio del incremento en la demanda

agregada. Por su parte, Hayek emprendió una defensa del capitalismo liberal en su texto *Camino de servidumbre* de 1944, señalando a la política monetaria y no a la política fiscal como la principal herramienta de intervención económica.

Las consecuencias de la segunda guerra mundial popularizaron muchas de las ideas derivadas de las propuestas de intervención de Keynes (Midgley, 1995). Surgieron entonces diversos esfuerzos orientados a garantizar un nivel mínimo de bienestar entre las personas, promoviendo servicios que garanticen el ejercicio de los derechos sociales, culturales y económicos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Para 1952 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establecería una lista de nueve aspectos (figura 15) que debe cubrir la seguridad social de las personas y que, en buena medida, junto a la DUDH continúa siendo el gran referente de la responsabilidad de los gobiernos frente a sus ciudadanos, ya sea como proveedor o garante de su cumplimiento.

Asistencia médica	Prestaciones Monetarias de Enfermedad	Prestaciones de Desempleo
Prestaciones de Vejez	Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional	Prestaciones familiares
Prestaciones de Maternidad	Prestaciones de Invalidez	Prestaciones de Sobrevivientes

Figura 15. Aspectos del Convenio sobre la seguridad social mínima

Fuente: Elaboración propia, con base en la norma mínima de la OIT, 1952

La seguridad social se establecería después de la segunda posguerra como un derecho solidario y sería adoptado por todos los países occidentales para garantizar estándares mínimos de bienestar social, aunque con marcadas diferencias regionales en función de la propia estructura institucional de cada país. Para Wilensky y Lebeaux (citados por Espadas Alcazar, 2004: 4) el bienestar social es entendido “como aquellos programas, agencias, e instituciones organizados formalmente y patrocinados socialmente que funcionan para mantener o mejorar

las condiciones económicas, la salud o la competencia interpersonal de algunas partes o de todas las de una población.”

Este proceso de reformas y reconocimiento de derechos sociales no fue ajeno a Latinoamérica, donde diversas naciones periféricas del capitalismo iniciaron la construcción de sistemas de protección social universales en la primera mitad del siglo XX, destacando el caso de Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay, sin que las políticas sociales lograsen equiparan a las de las democracias occidentales. Para finales de los años 60's, resurgirían de la mano de una serie de crisis económicas mundiales las posturas antiestatistas y no interventoras del Estado. En este sentido destacan los triunfos electorales de Margaret Thatcher en 1979 en Inglaterra y de Ronald Reagan, en 1981 en Estados Unidos. La mancuerna Thatcher-Reagan se apoyó en las ideas de Milton Friedman para establecer una reedición de las posturas del *laissez-faire*. Dicho enfoque sería impulsado en todo el mundo por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, residualizando los regímenes de bienestar en todo el mundo, estos no desaparecieron, pero si se vieron reestructurados y llevados a una expresión mínima.

Desde el enfoque neoliberal la intervención estatal que se realizó entre los 60's y los 70's dio como resultado diversos problemas (figura. 16) asociados a la ineficiencia y el despilfarro de los recursos públicos. Este enfoque promovido por la extrema derecha establecería como válida la intervención pública únicamente en el marco de un estado mínimo. Para la derecha menos radical, la intervención pública señalaría la necesidad de focalizar los apoyos gubernamentales y destinarlos de manera condicionada únicamente al alivio de las situaciones de extrema pobreza y la cobertura de un cuadro básico de salud y educación en competencia con el mercado (Ordóñez Barba, 2012).

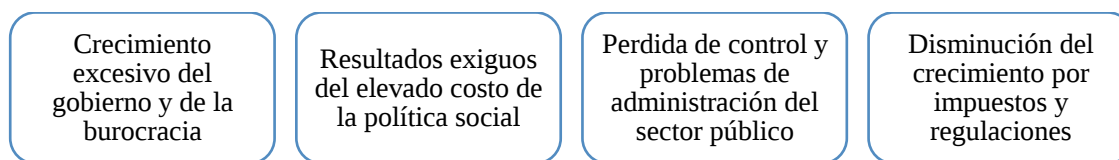


Figura 16. Problemas derivados de la intervención pública

Fuente: Elaboración propia, con base en Ordoñez Barba, 2012

Por su parte la izquierda socialdemócrata pondría énfasis en la crisis y desmantelamiento del estado de bienestar de los países desarrollados y la necesidad de mantener los logros alcanzados en el siglo XX en materia de universalidad de los servicios públicos, para las izquierdas marxistas el desarrollo social es en esencia una válvula de escape del sistema capitalista para mitigar las contradicciones de clase del propio sistema, por ello no representa una perspectiva viable para la superación del statu quo y en el largo plazo hacen del estado de bienestar algo insostenible.

Ordoñez Barba (2012) utiliza el enfoque de Wilensky y Lebeaux y el de Titmuss para modelar tres formas de bienestar en función de la intervención del Estado, En uno de los extremos identifica un bienestar institucional que se corresponde con un modelo avanzado de procuración de servicios públicos, en un punto intermedio se encuentra un bienestar ocupacional que se correlaciona con el trabajo y establece un cuadro de protección vinculado a él y en el otro extremo, presenta una perspectiva de bienestar residual que remite al cumplimiento de una base mínima de prestaciones, que es insuficiente para garantizar el bienestar social (figura 17).

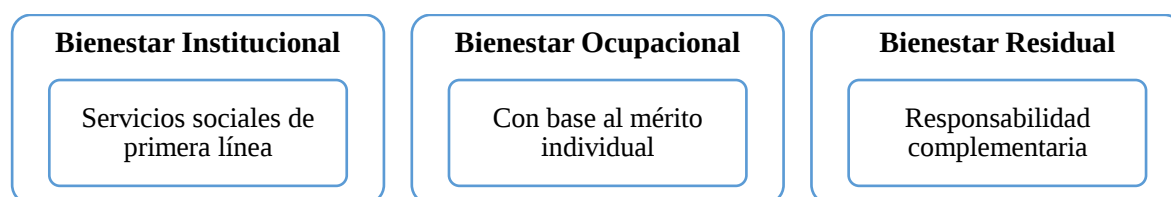
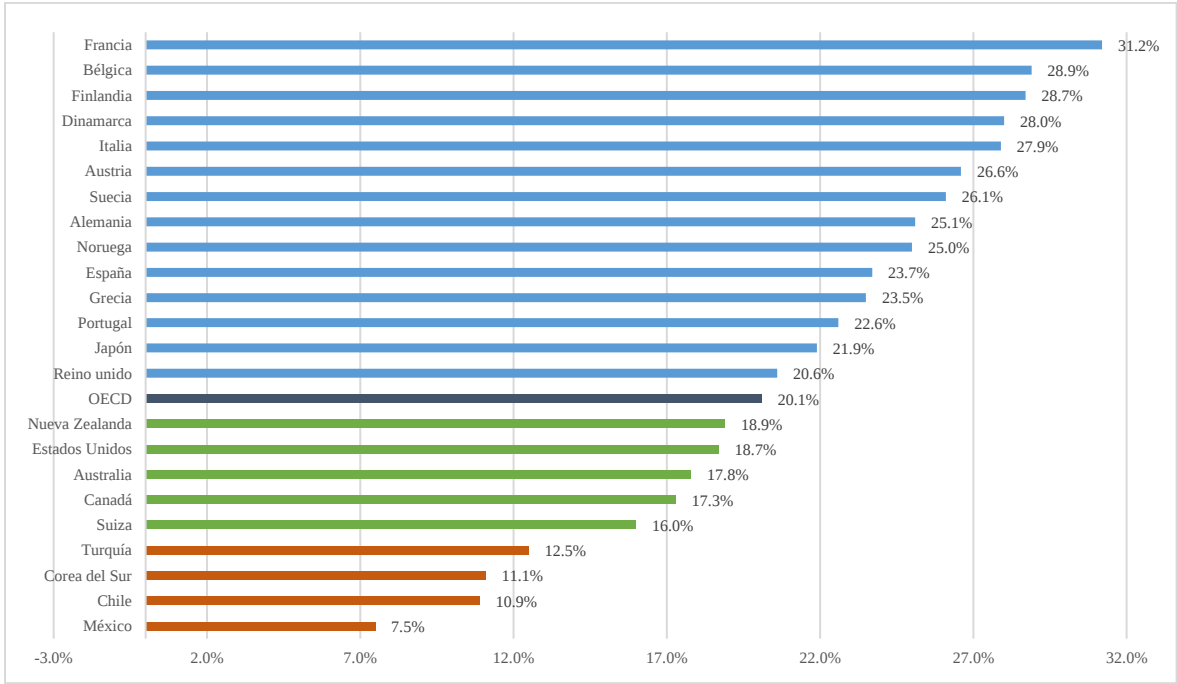


Figura 17. Formas que adoptó el Estado de Bienestar después de la II Guerra

Fuente: Elaboración propia con información de Ordóñez Barba, 2012

Una forma de observar la procuración de bienestar entre los países es a partir del gasto social que estos realizan para responder a las necesidades de sus ciudadanos. Tomando este referente con la información de la OCDE (2018), encontramos que en los países desarrollados el gasto social público promedia un 20.1% del PIB (gráfica 4). Entre países como Francia, Bélgica, Finlandia, Dinamarca e Italia hay una tendencia a la universalidad de los servicios públicos (bienestar institucional) lo que explica su elevado gasto social, en países como Reino Unido, Japón, Portugal, Grecia y España, el bienestar se encuentra fuertemente ligado al empleo y a las prestaciones sociales derivadas de él (bienestar ocupacional). Para el caso de

Estados Unidos, Suiza, Australia y Canadá, el gasto social es complementado con la participación de una gran cantidad de OSC que incrementan significativamente el gasto social neto (bienestar residual). En este sentido, Turquía, Chile y México se encuentran muy por debajo del promedio, en el caso de México, este se encuentra a una tercera parte de la media. En dichos países existe una aproximación de bienestar residual sin la presencia activa de OSC.



Gráfica 4. Proporción del PIB destinado al gasto social en países de la OCDE, 2018

Fuente: OCDE, 2018

El Estado de bienestar presenta un enfoque de Estado que busca ser responsable frente a sus ciudadanos, interviniendo activamente en el bienestar social por medio de acciones fiscales y redistributivas orientadas a la provisión de servicios públicos (Uribe Mallarino, 2004). Entendida así, la noción de bienestar de Wilensky y Lebeaux que se establece en el marco de una intervención institucional del Estado es resultado directo de los esfuerzos del desarrollo social. Es decir, el Estado de Bienestar y el desarrollo social se presentan como elementos intrínsecamente relacionados. Siendo las acciones de política del Estado de Bienestar los medios para la consecución del desarrollo social.

3.2. Las políticas públicas orientadas al desarrollo social

Para José Luis Méndez (2010), las políticas públicas son un conjunto de acciones emprendidas por el Estado con la finalidad de dar solución a un problema público y que por su propia naturaleza trasciende el ámbito de la decisión pública, es decir, hace referencia a lo público y sus problemas. Una definición más específica, tomaría los elementos planteados por Aguilar Villanueva (2012) para quien la política pública refiere a planes específicos que se ejecutan dentro de un marco legal preciso y que reconoce límites en su campo de acción y dónde la participación de los ciudadanos juega un papel decisivo y necesario para la solución de sus problemas. Finalmente, Wayne Parsons (2012) agrega la flexibilidad, multidisciplinariedad e integralidad de enfoques que convergen en una perspectiva de gestión pública y que va más allá del ámbito meramente instrumental de gobierno.

Las políticas públicas son un subconjunto específico y sobresaliente de la acción del Estado que busca dar respuesta frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas. Lo anterior se caracteriza por no ser una acción singular y pasajera en respuesta a circunstancias políticas, sociales, económicas o medioambientales del momento. Estas pueden ser definidas: “Un conjunto de acciones intencionales, causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.” (Aguilar Villanueva, 2012: 29).

En esta definición podemos encontrar cinco elementos: 1) un conjunto de acciones intencionales consideradas idóneas y eficaces para la solución de problemas de interés público; 2) acciones definidas por la interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3) acciones que son decididas por la autoridad pública y legítima; 4) acciones realizadas por actores gubernamentales, ya sea solos (burocracia) o con la integración de actores sociales (civiles, económicos, etc.); y 5) acciones que en su conjunto configuran un patrón de comportamiento entre sociedad y gobierno. Las políticas públicas son la clase de acción directiva de gobierno más extendida. En ella se recogen las demandas de diversos sectores civiles y políticos de la sociedad y se procesan hasta convertirse en acciones y objetivos legalmente

compatibles. El requisito legal es una de las características más importantes de las políticas públicas, pues ellas se vinculan de manera directa con leyes que regulan y permiten actuar a los poderes públicos, relacionarse con actores políticos (oposición) y sociales (ciudadanía), y manejar los recursos financieros (presupuestos) y administrativos (burocracia) del estado.

La definición que adoptaremos en este trabajo contempla la acción del gobierno para la solución de problemas públicos desarrollada entre 1) el pluralismo democrático, con una oposición organizada en partidos políticos y amplios sectores sociales; 2) la racionalidad limitada de los conocimientos técnicos y científicos disponibles; 3) el principio de escasez, que entiende que todo recurso económico limitado; y 4) de las restricciones legales, que regulan y proveen de un margen de acción al gobierno. Al hablar de políticas públicas, no estamos hablando exclusivamente de una acción de gobierno, o de un acto de decisión de la máxima autoridad; sino de un proceso integrado por acciones intelectuales y políticas que se interconectan para la toma de decisiones como elemento central, pero implicando actividades precedentes y posteriores a dicha decisión.

Cómo hemos insistido, las políticas públicas son la forma de gobernar en las democracias y representan un elemento determinante para la creación de un estado de derecho que frene el gasto desmedido del gobierno, a través de mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas con base en una lógica que maximice el gasto social. El debate, la crítica y el análisis que resultan del ambiente democrático son un motor de nuevas soluciones a los problemas públicos y son la base para el análisis de políticas públicas (Merino, 2013)

De lo anterior se desprenden por lo menos tres dimensiones de la política pública: 1) se encuentra encaminada a la solución de problemáticas de amplio interés y consenso social, entre grupos humanos cada vez más disimiles y heterogéneos; 2) supone un conocimiento amplio, libre y transparente de la información que rodea a la creación, aplicación y consecuente evaluación de las políticas; y 3) se gestiona con la recaudación fiscal de los contribuyentes por medio del cobro de impuestos. La primera dimensión es la que propiamente vincula a la Ciencia Política con la Política Pública, encontrando que es precisamente la explicación y el análisis de las demandas al sistema político, junto al estudio de la manera en que se formulan, procesa y toman las decisiones, el objeto fundamental de la política pública (Casar & Maldonado, 2010).

La conceptualización de las políticas como soluciones o respuestas a problemas de interés público hacen de ellas una hipótesis causal, cuyos efectos empíricos se espera, sean la disminución o erradicación de la situación considerada problema. Este “problema” es un juicio de valor propio de la esfera política y la “respuesta” que se le da es un juicio de hecho, vinculado con las prácticas técnicas de la política pública. Los problemas, pero sobre todo las perspectivas de solución de los mismos son la base de la clasificación de las políticas en 1) distributivas; 2) regulatorias; y 3) redistributivas (figura 18).

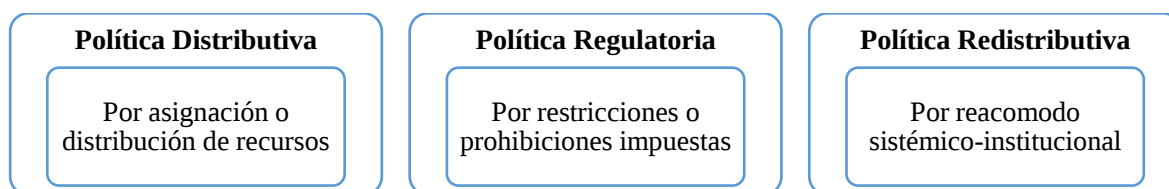


Figura 18. Clasificación de las políticas públicas basada en la solución de los problemas

Fuente: Elaboración propia con información de Salazar Vargas, 2011.

Considerando la naturaleza del problema, se define el tipo instrumental y alcance de las políticas, y provee de una escala de conflictividad real o potencial, donde la decisión puede encontrarse influida no sólo por la solución del problema, sino por el conflicto que la solución conlleva. El conflicto latente es mayor conforme las políticas públicas pretenden modificar las estructuras del sistema político social, siendo más sencillo distribuir recursos o subsidios que atender problemas entre grupos de ciudadanos por medio de la aplicación de leyes, o en última instancia, el llegar a la política redistributiva que reconocen derechos de sectores minoritarios de la población.

Al ser entendidas como un proceso de solución de problemas públicos, las políticas suponen la existencia de operaciones decisionales. Para Yehezkel Dror (2007), su interés se encuentra en cinco focos principales: 1) el análisis de las políticas para seleccionar la más viable, eficiente y benéfica; 2) los diseños considerados en la elaboración de políticas; 3) sus pautas específicas a nivel operativo; 4) la evaluación y retroalimentación con base a los indicadores disponibles; y 5) el mejoramiento del sistema de elaboración de políticas públicas. Si bien, en esta perspectiva de cinco grandes etapas se pueden identificar las operaciones de

las políticas públicas como procesos más o menos claros,¹⁰ tal perspectiva obedece a una separación de carácter analítico y no temporal. En la práctica estas “etapas” se superponen, se anticipan, se retrasan o se repiten y la separación que se realiza con fines analíticos no debe entenderse como etapas rígidas (Aguilar Villanueva L. F., 2011).

Con el paso del tiempo, la perspectiva sobre las operaciones constitutivas de la política pública supondría la formulación de una infinidad de modelos. Carlos Salazar Vargas (2011) identifica siete operaciones intelectuales y políticas interdependientes que integran a las políticas. Mismas que se encuentran divididas por el momento de decisión entre las políticas. Cada una de estas actividades son decisiones en sí mismas e influyen y configuran la acción gubernamental. En primer lugar, tenemos la formulación de la agenda y sus implicaciones políticas y sociales, mismas que remite necesariamente a la naturaleza de los mecanismos de intermediación política. Después encontramos el apartado correspondiente a la definición del problema. Es en esta etapa que se establece el carácter público del problema y por ende, se establece la actuación del gobierno. Posteriormente, se ingresa en una etapa técnica dónde se evalúan los diferentes rumbos de acción en base a las posibilidades del Estado. Tras concluir la etapa predecisional, llega el momento decisorio. En él, se deciden las posturas, supuestos y directrices a tomar por una política específica en varias dimensiones.

Esta matriz multidimensional es naturalmente compleja; identifica condiciones esenciales y encuentra criterios preferibles de acuerdo a cada una de las situaciones enfrentadas.¹¹ A partir de este momento inicia la comunicación social de la política pública con el objetivo de integrar a los diversos públicos que participarán (o se verán afectados) en la decisión tomada y da inicio una fase de implementación que puede realizarse de manera integral y nacional, o progresiva y sectorizada. Finalmente, toda política pública debe ser evaluada, adicionada y corregida en un ciclo de trabajo que busca establecer instituciones dedicadas a solucionar problemas específicos que mejoren las condiciones de vida de la sociedad.

¹⁰ Si bien esta perspectiva resulta práctica, no es única. Autores como Dunn consideran a la hechura de las políticas públicas como la interacción sistémica de realidades interconectadas y otros como Lindblom advierten de lo “desaliñado” de la hechura, opuesto a la idea aparentemente ordenada de la concepción procedimental.

¹¹ Dror (2007) distingue ocho dimensiones principales de las estrategias de políticas. 1) pura o mixta; 2) incremental e innovadora; 3) de alto y bajo riesgo; 4) de balance e impacto; 5) de secuencia y extensa; 6) de metas concretas y capacidades futuras; 7) de metas positivas y males menores; y 8) de preferencias temporales.

3.3. El Desarrollo social y humano

De acuerdo con Midgley (1995), el sentido de la *asistencia social* [social welfare] es central para entender el concepto de *desarrollo social* [social development]. Particularmente, porque lo vincula con el *estado de bienestar* [well-being] surgido en la segunda mitad del siglo XX en la Europa de la segunda posguerra, como una guía de las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos. Además de distinguirlo de otras formas de *desarrollos sociales* que no logran vincularse con la economía (figura 19).

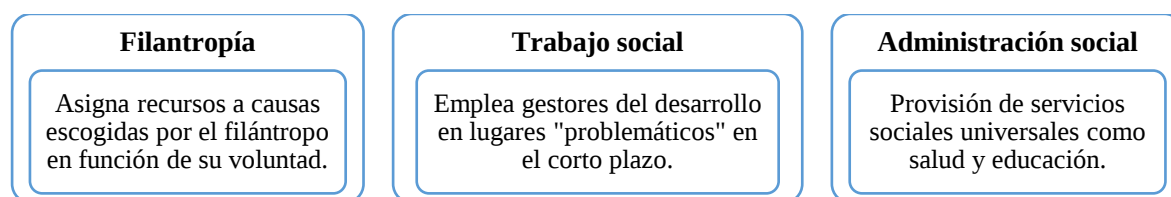


Figura 19. Formas de Desarrollo Social desvinculadas de la economía

Fuente: Elaboración propia con información de Midgley, 1995

Estas formas de “desarrollo” resultan confusas, al grado que el Desarrollo Social propiamente dicho, aparece como un término equivalente a la caridad o a la asistencia pública. Idea que se encuentra diseminada en Estados Unidos y en muchas otras partes del mundo, resultando una concepción que restringe la complejidad del término en cuanto a las dimensiones económica y social de las personas. Midgley (1995: 25) define al desarrollo social como un “proceso planificado de cambio social, diseñado para promover el Estado de bienestar entre la población en todo su conjunto, con un proceso dinámico de desarrollo económico. De esta definición, podemos extraer ocho elementos¹) el desarrollo social está ligado al de desarrollo económico; 2) el desarrollo social exige un enfoque interdisciplinario; 3) la idea del desarrollo social implica la idea dinámica de progreso; 4) el cambio es concebido como un proceso de naturaleza progresiva; 5) este proceso de desarrollo es intervencionista y opuesto a la propuesta de libre mercado como solución a los problemas humanos; 6) las metas del desarrollo social se encuentran fomentadas a través de diversas estrategias de gobierno; 7) pese a la

presencia de doctrinas ideológicas, los investigadores del desarrollo social han asumido posturas mucho más pragmáticas en torno a las estrategias; y 8) el objetivo último del desarrollo social es la asistencia social.

Estas primeras perspectivas presentes en el estado de bienestar de la segunda posguerra, donde el Estado tenía la capacidad y obligación de planificar un proceso de cambio dirigido a toda la sociedad, pero focalizado principalmente a las personas con mayor necesidad en un país (Midgley, 1995); evolucionarían en el IDH, elaborado por el PNUD (2010b), donde se contempla un entorno de oportunidades que propicie las capacidades de la sociedad para acceder a un estilo de vida acorde a sus intereses. Desde esta perspectiva, el desarrollo social está basado en la libertad, como una expansión de las libertades reales de los individuos (papel constitutivo de la libertad) y como el medio principal para llegar al desarrollo (papel instrumental de la libertad):

“Entre las libertades fundamentales se encuentran algunas capacidades elementales como evitar la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, etc... Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas...” (Sen, 1999, pág. 55).

Por su parte, en el papel instrumental de las libertades, Sen (2001) mantiene uno de los indicadores macroeconómicos clásicos como las tasas de inflación, la tasa de desempleo y el crecimiento económico del país por considéralos entes separados de las realidades sociales que son objeto de estudio. En su lugar, plantea cinco tipos distintos de libertades como indicadores clave del desarrollo humano:

- 1) Las libertades políticas. Son concebidas como las oportunidades que tienen los individuos para tomar las decisiones políticas que afecten directamente con su vida. Haciendo posible la elección libre y responsable de sus gobernantes a los que puede criticar y en caso extremo remover de su cargo. *Grosso modo* contempla a todos los denominados derechos humanos;
- 2) Los servicios económicos. Se refieren a la oportunidad de las personas para emplear los recursos económicos de los que dispone su país, para consumir, producir o realizar intercambios que les resulten benéficos. Incluyendo los recursos a los que las personas tengan acceso y las condiciones de intercambio del mercado. Este punto supone que la relación entre la

renta de un país y la producción de la riqueza deben ser distributivas entre las personas y las familias de una sociedad;

- 3) Las oportunidades sociales. Abarcan principalmente a los sistemas de sanidad y educación de un país y la manera en que estos influyen de manera privada y social para participar activamente en las actividades económicas y políticas contempladas anteriormente;
- 4) Las garantías de transparencia. Entendidas como un mecanismo de gestión y de control de la administración pública que en última instancia es de todos. Refiere concretamente al derecho a la información y rendición de cuentas por parte de quien gobierna; y
- 5) La seguridad protectora. Contempla mecanismos institucionales fijos de protección social que incluyan programas para la atención a grupos vulnerables o personas en condición de pobreza y fondos de emergencia previstos para utilizarse en situaciones de desastre (Sen, 2001).

Estas ideas sobre las libertades constitutivas e instrumentales servirían para la construcción del IDH. Un indicador para entender el desarrollo de las naciones más allá de las variables económicas tradicionales, incluyendo tres parámetros concretos de bienestar:

- 1) La salud, entendida como el goce de una vida larga y exenta de enfermedades, estimada a partir de la esperanza de vida de la población (IEV);

$$\text{Índice de esperanza de Vida} = \frac{\mu_x - 25}{85 - 25}$$

- 2) La educación, entendida como el acceso al conocimiento necesario para tener un buen desempeño social y laboral, observada principalmente en la alfabetización de la población mayor de 15 años (IAA) y la matriculación en la enseñanza básica (IBM); y

$$\text{Índice de educación} = \frac{2}{3} (IAA) + \frac{1}{3} (IBM)$$

- 3) El ingreso a partir del crecimiento económico de la población, observado en el producto interno bruto per cápita ajustado en dólares de Estados Unidos (paridad del poder adquisitivo en US\$), asumiendo que alcanzar un nivel de vida aceptable en términos del IDH no requiere ingresos ilimitados.

$$\text{Índice del Producto Interno Bruto} = \frac{\log (\text{PPA en US\$}) - \log (100)}{\log (40,000) - \log (100)}$$

El cálculo final del IDH es el promedio de los índices de Educación, Salud e Ingreso. La interacción de estas dimensiones son tanto los fines más básicos del Desarrollo Humano

como los medios para lograr la “dinámica del desarrollo humano”. Como tal, se consideran interrelacionados y correspondientes. Al grado que uno no es concebible sin el desarrollo de los otros dos y entre ellos se estimulan y acrecientan:

“Mejores niveles de salud hacen más productivas a las personas al aumentar su rendimiento físico y mental, y mejores niveles de educación facilitan el desarrollo y la adaptación de tecnologías que llevan a un crecimiento económico sostenido. Una mejor salud permite una mayor matriculación escolar y mejora las funciones cognitivas, y por lo tanto las posibilidades de aprendizaje, mientras que niveles de educación más altos significan mejor nutrición y prevención de enfermedades, y por lo tanto mejor salud. El crecimiento económico genera un mayor ingreso, que permite una mejor nutrición y acceso a cuidados médicos, y más recursos para educación y capacitación...” (PNUD, 2010b, pág. 11-12).

De acuerdo con lo que establece el PNUD (2010a), el desarrollo humano es la ampliación equitativa de la libertad que permite a las personas plantear propósitos propios y tener opciones. En ella no se contemplan solamente la acumulación de recursos o la percepción que los individuos tienen sobre su bienestar. Se trata de la constancia efectiva de que las personas tienen opciones para vivir experiencias que ellas mismas valoran y significan como importantes.

“Ser libre implica la ausencia de restricciones para que las personas reflexionen sobre su condición, se planteen planes de vida e intenten llevarlos a cabo. Sin embargo, la libertad va más allá de una voluntad no impedida, pues requiere oportunidades para que los individuos... eviten el hambre, no sean víctimas de enfermedades y sean capaces de mantener una vitalidad biológica que les permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales.” (Sen, 2001, pág. 57).

El desarrollo humano es un proceso por el cual un Estado mejora las condiciones de vida de su sociedad, al propiciar un entorno que estimule el potencial de sus ciudadanos. Considerando todo aquello que está próximo a las personas y que ejerce influencia en los proyectos de vida de las estas, así como las oportunidades que estos tienen para realizarlos. Tal como lo comenta el PNUD (2010c), la premisa por la cual se dio inicio en 1990 al primer informe sobre desarrollo humano represento una nueva forma de concebir y medir el desarrollo. La declaración era sencilla:

“La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de una vida prolongada, saludable

y creativa. Ésta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera.” (PNUD, 2010b, pág. 12).

El IDH fue rápidamente aceptado. Se trataba de un índice simple e ingenioso para medir los logros relativos de las naciones y ponía sobre la mesa de discusión, el tema social en un planeta compartido. Según este planteamiento, el Desarrollo Humano se integraba de tres factores: 1) bienestar. Ampliar las libertades reales de las personas, para que estas puedan prosperar; 2) empoderamiento y agencia. Integrar a las personas en lo individual y en lo social para llegar a resultados valiosos; y 3) justicia. Entender al desarrollo como una cuestión de derechos humanos que se deben preservar en el tiempo, a la vez que se persigue la equidad.

Conforme el IDH fue puesto en marcha para establecer las puntuaciones de cada uno de los países del planeta, la ONU se encontró con la posibilidad de señalar que los treinta años de posturas de libre mercado no habían contribuido al desarrollo social en los términos deseados, por lo que era necesaria su reorientación. La cumbre mundial para el desarrollo social de Copenhague en 1995 marco una división respecto al tradicional enfoque de crecimiento económico y estabilización y buscó poner en el centro de la discusión el desarrollo social.

A veinte años del primer informe sobre desarrollo humano, muchas cosas han cambiado de manera positiva. Siendo quizá la más importante, el reconocimiento de los Estados respecto de su deber para garantizar una mejor calidad de vida para sus ciudadanos. Sin embargo, el trabajo pendiente es aún enorme. Hemos sido testigos en los últimos años de un incremento acelerado de la desigualdad entre los países y al interior de ellos; tenemos hoy más que nunca, la capacidad de producir riqueza y sin embargo, los sistemas de producción y de consumo actuales se presentan como formas que son insostenibles en el largo tiempo.

El IDH, fue “ajustado” en 2010 en función de que posibilitaba que un país desigual, no sustentable y autoritario accediera a un nivel alto del indicador. Actualmente, además de incluir salud, educación e ingresos, ha adicionado la equidad y sostenibilidad ajustados por desigualdad (IDH-D), para alcanzar un ejercicio efectivo de la libertad, e integrado las variables género y pobreza en el índice de desarrollo de género (IDG), donde se refleja la salud

reproductiva, el empoderamiento y el mercado laboral (figura 20) de las mujeres para acaezar al desarrollo humano.

“La dimensión de salud se mide con base en dos indicadores: tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad adolescente. La dimensión de empoderamiento también se mide con dos indicadores: el porcentaje de escaños del parlamento ocupados por cada sexo y por los niveles de educación secundaria o superior obtenido. La dimensión laboral se mide por la participación de las mujeres en la fuerza laboral.” (PNUD, 2010b, pág. 101).

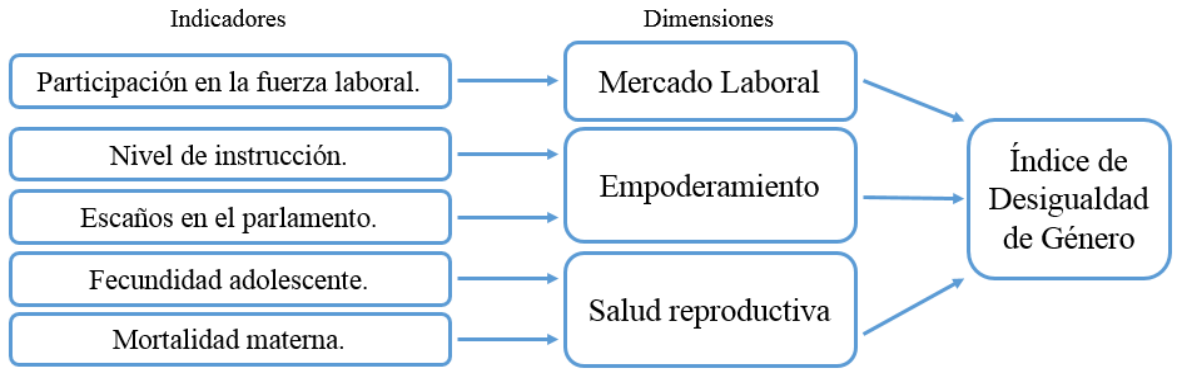


Figura 20. Componentes del índice de desigualdad de género (IDG)

Fuente: Elaboración propia con información de PNUD, 2014

Por lo que respecta a la pobreza, se generó un nuevo índice que integraba las perspectivas de la iniciativa de Oxford sobre la pobreza y el desarrollo humano (OPHI) y el informe sobre desarrollo humano del PNUD. El nuevo índice de pobreza multidimensional (IPM) reemplazó al índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1) y para los miembros de la OCDE (IPH-2). Se trata de una medida diseñada para reflejar las carencias que sufren de forma simultánea las personas (figura 21). “El IPM recoge tanto la incidencia de estas carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias se sufren al mismo tiempo y se puede utilizar para elaborar una idea general de las personas que viven en la pobreza.” (PNUD, 2010b, pág. 107).

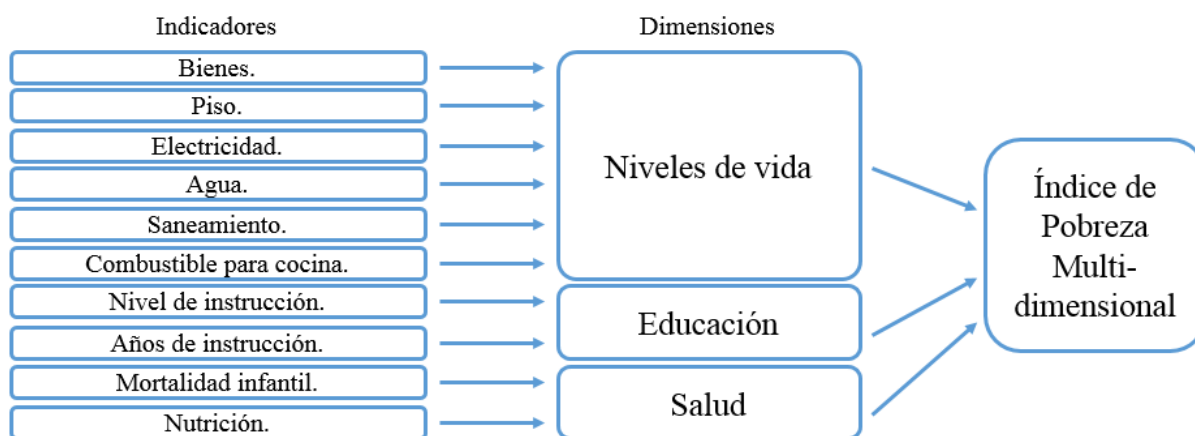


Figura 21. Componentes del índice de pobreza multidimensional (IPM)

Fuente: Elaboración propia con información de PNUD, 2014

El nuevo IDH-D busca integrar de mejor manera los conceptos de desigualdad y pobreza como preocupaciones del Desarrollo entre las naciones. Reconociendo que las políticas y reformas implementadas para lograr los fines del Desarrollo han variado considerablemente dependiendo de los contextos en los que se han puesto en marcha. En buena medida, su éxito se ha visto relacionado directamente con la estructura administrativa y e institucional de cada país. Tal y como lo ha venido haciendo desde hace 20 años, el PNUD (2010b), ha publicado el IDH a nivel mundial, como una alternativa a las mediciones existentes de desarrollo basadas en el ingreso y crecimiento económico de los países.

Entre las conclusiones que desprenden del último informe disponible (PNUD, 2019), encontramos que las disparidades en el terreno de los indicadores del IDH continúan siendo generalizadas aunque se ha avanzado en la disminución de las privaciones externas; conforme la tecnología avanza y las sociedades se transforman, están surgiendo una nueva generación de desigualdades; las desigualdades se acumulan a lo largo de toda la vida y propician la denominada trampa de la pobreza; el IDH empieza a ser insuficiente para representar al desarrollo humano; y el riesgo de que las desigualdades económicas se trasladen al orden político es una de las grandes amenazas a la democracia a nivel global.

3.4. Desarrollo y derechos sociales

El paso del desarrollo social guiado por el Estado al desarrollo humano garantizado por el Estado tiene que ver con una redimensión del desarrollo como algo que excede los criterios económicos y el uso óptimo y eficiente de recursos fiscales limitados. Se trata del reconocimiento del bienestar humano a nivel social e individual como un derecho inalienable e irrenunciable de las personas. Pensar en el desarrollo social como una cuestión de derechos humanos, se ha constituido en uno de los referentes más importantes de las políticas sociales en el mundo. Entendiendo a tales derechos como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona y su realización es indispensable para el desarrollo integral del individuo (CNDH, 2011).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) reconoce en todas las personas del mundo la obligación de respetar los derechos de los demás, pero al igual que Midgley (1995), Sen (2001) y Utting (2000), considera que es obligación primordial de los Estados, el garantizar el cumplimiento de todos los derechos de los cuales gozan las personas en función de su condición humana. La declaración universal de los derechos humanos (ONU, 1948) se sustentó en la idea de que el reconocimiento a la dignidad intrínseca e igualdad de todos los miembros de la familia humana eran la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, sin embargo, la clasificación que se desprendería de los derechos humanos en “generaciones” (figura 22) se vería criticada por su reduccionismo e historicismo (Cortés, 2012). Además de no poder adaptarse al derecho internacional en un solo tratado y tener que dividirse en derechos políticos-civiles, económicos-sociales y culturales.

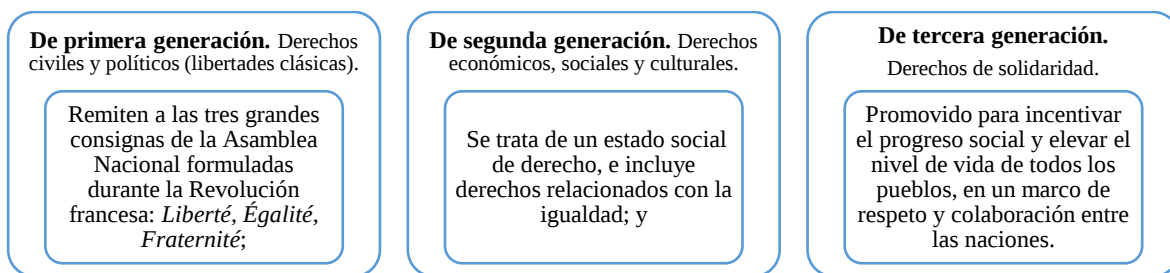


Figura 22. Clasificación de los derechos humanos según la CIDH

Fuente: Elaboración propia con información de CIDH, 2014.

Originalmente divididos en “generaciones”, se pensó en ellos en función de una taxonomía que generaba derechos exigibles fundamentales, pero que al mismo tiempo planteaba la posibilidad de entender a otros como secundarios. Hoy en día se piensa que los derechos humanos forman un *corpus* integral, indivisible e interdependiente, donde el reconocimiento de un derecho no puede quedar excluido del resto, por lo que es preferible hablar de ellos simplemente como derechos humanos y que, en su faceta de derechos sociales, tienen la posibilidad de humanizar al individuo y las relaciones que este forman en su entorno, excediendo al contrato social que pueda o no existir en un país, para acceder al bienestar de la comunidad. Este reconocimiento dinámico de integración e interdependencia de los Derechos Humanos vincula al desarrollo social con el desarrollo económico en la persecución del bienestar social. Entendiendo que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero insuficiente para alcanzar el desarrollo social (Midgley, 1995), su interacción plantea un problema complejo, especialmente ante la evidencia de que el desarrollo económico ha sido viable aun cuando se encuentra desvinculado del desarrollo social. Tal como lo comenta Utting (2000), esta falta de perspectiva en el estudio del problema exige reestructurar al desarrollo social:

“Se requiere de enfoques nuevos sobre el crecimiento económico, sustentados en una comprensión más amplia de la función medular que desempeña una sociedad sana, letrada y segura en la forja de condiciones adecuadas para el avance económico. Sin embargo, actualmente la política social permanece separada en gran parte de la economía o se le considera como un apéndice de esta última, que contribuye a remediar los efectos perniciosos de un desarrollo económico equivocadamente concebido.” (Utting, 2000, pág. 3).

Por ello, se ha insistido en la “calidad del crecimiento” de los países, es decir, en la inclusión

de la mayoría de la población en los beneficios del desarrollo de la economía y la redistribución de la riqueza entre quienes por una u otra circunstancia han quedado aislados de la bonanza financiera. Utting (2000) señala la necesidad de poseer una serie de indicadores complementarios que reduzcan la frialdad aséptica de los indicadores objetivos, comúnmente empleados. El enfoque de Desarrollo Social actual refiere a las *oportunidades* que tienen las personas para acceder a los satisfactores que mínimamente desearían conseguir, por medio de la distribución del ingreso como parte complementaria de la creación del mismo. Concedido así, el proceso de desarrollo social se complementa con la idea de desarrollo humano, entendido como la creación de un entorno que permite a las personas desplegar su potencial de manera plena y gozar de una vida productiva y creativa, acorde a sus intereses y necesidades.

“Las personas otorgan valor a aspectos que bien pueden trascender sus ingresos: tener una mejor nutrición y servicios médicos que les permitan gozar de una vida larga y saludable; una mejor educación que les dé más conocimientos y les permita ser creativos; buenas condiciones de trabajo y tiempo de descanso gratificante; un medioambiente agradable y sustentable; protección contra la violencia, y un sentimiento de pertenencia, empoderamiento y participación activa en sus comunidades; todas ellas son dimensiones que hacen también al desarrollo humano.” (PNUD, 2010b, pág. 12).

Finalmente, los fines y los medios del desarrollo han llevado a colocar en el centro de la discusión el papel de los derechos humanos como impulsores del cambio (CNDH, 2011) y al Estado y a la sociedad como los responsables activos de gestionar transformaciones positivas entre sus ciudadanos por medio de la ayuda solidaria en función de ampliar las *capacidades* y de las *oportunidades* de los individuos, como una medida para comprender la magnitud y solucionar los problema de equidad y justicia social (ONU, 2000).

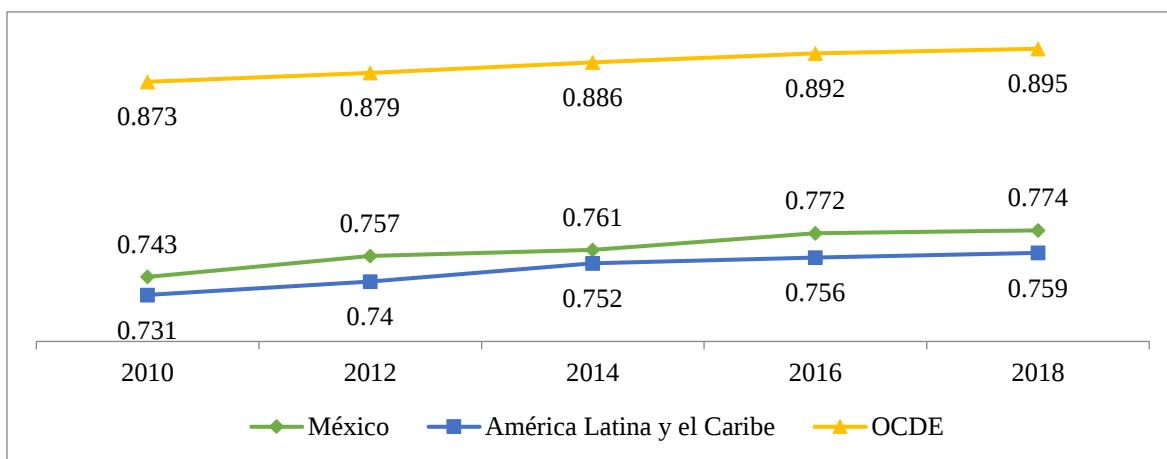
3.5. El Desarrollo Social en México

Hablar del desarrollo social en México no es una tarea fácil en la medida de que hacerlo implica múltiples perspectivas de lo que es el desarrollo (derecho, medio, progreso, fin) y el punto de referencia en el cual nos situamos. Dónde es posible ir de mediciones evolutivas del IDH con una evolución, hasta las discusiones sobre asignación y gasto presupuestal. Sin embargo, quizá el punto central del desarrollo social en nuestro país sea su asociación directa con la pobreza. Dónde se asume que la superación de la segunda trae como resultado la primera.

3.5.1. Evolución del desarrollo social en México

El gasto social en México es la parte del gasto programable del ramo administrativo que es destinado a proveer de bienes y servicios que permitan mantener o mejorar el bienestar de las personas. Tradicionalmente se concentra en los sectores de educación, salud y vivienda (CEFP, 2019). Respecto a las mediciones internacionales, una de las que mayor cantidad de información generan es el Índice de Desarrollo Humano realizado por el PNUD, el cual, además de riqueza (PIB per cápita PPA en dólares) mide salud (esperanza de vida al nacer) y educación (tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta combinada de matriculación en educación y años de la educación obligatoria).

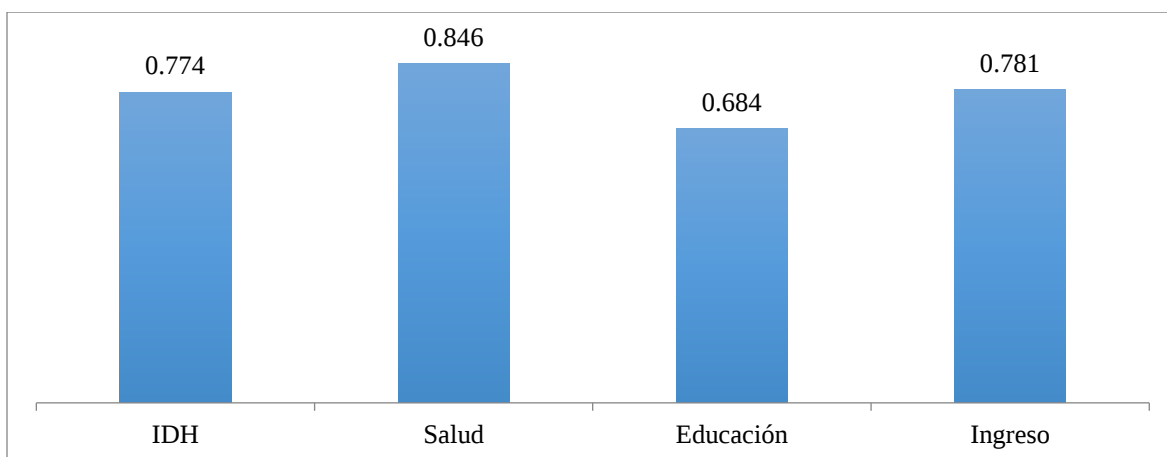
Entre 2010 y 2018 el IDH en México pasó de 0.750 a 0.774, lo cual representó un crecimiento de 3.2% en el período y permitió que nuestro país se posicionara en el puesto 76° a nivel mundial de 189 países. Al comparar la evolución del IDH de México con respecto a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, encontramos que en promedio los países de la OCDE crecieron un 2.5% para alcanzar un IDH de 0.895. Lo que posiciona a México muy por debajo de la media de estos países. En comparación, México se encuentra por encima de la región de América Latina y el Caribe, que con un crecimiento de 3.8% se ubicó en un IDH de 0.759 (gráfica 5).



Gráfica 5. Evolución comparativa del IDH en México, 2010 a 2018

Fuente: Elaboración propia con información de PNUD, 2019

Esto sitúa a México por encima de la media regional, mostrando una evolución favorable a nivel histórico en lo que respecta a superar las diferencias existentes en cuanto a bienestar y oportunidades. Concretamente en lo que respecta a los indicadores que conforman el IDH, podemos ver que el que goza de un mejor desempeño, es el rubro de la salud con un puntaje de 0.846, (gráfica 6). Asociado a este indicador tenemos que la esperanza de vida era de 75 años, una malnutrición que rondaba el 10% de los menores de 5 años, un a tasa de mortalidad infantil de 11.5 niños por cada mil nacidos vivos y un gasto en sector salud equivalente al 5.5% del PIB.



Gráfica 6. Índice de desarrollo humano en México por componentes, 2018

Fuente: Elaboración propia con información de PNUD, 2019

En contraste, la educación es el indicador menos favorable con un puntaje de 0.684, con una media de 14.3 años de escolaridad, puntajes sumamente bajos en las pruebas internacionales (408 en matemáticas, 423 en lectura y 416 en ciencias), un limitado acceso a las tecnologías de la información que cubre aproximadamente al 39% de las escuelas con acceso a internet y un gasto del 5.2% del PIB.

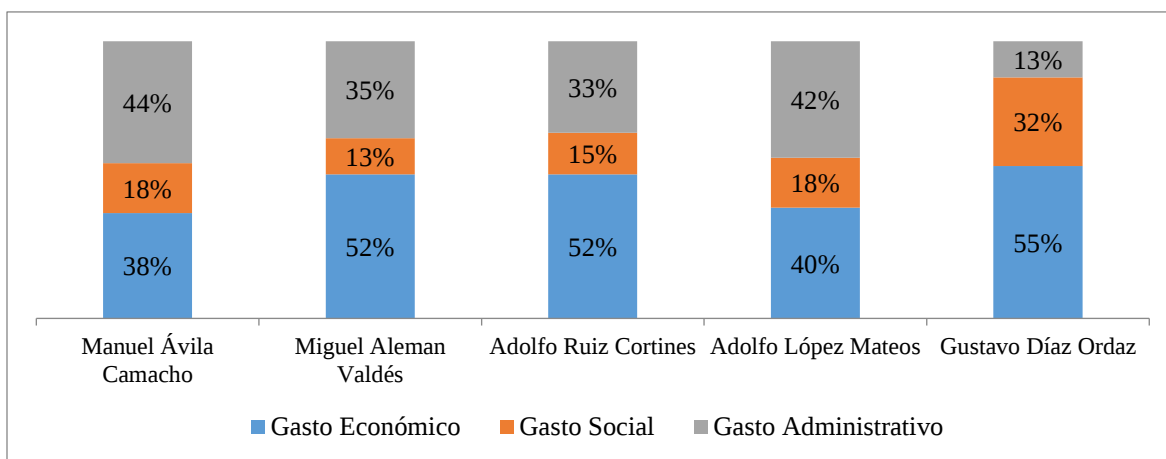
Respecto al ingreso, este fue en 2018 de \$9,673.40 USD *per capita*, lo que representa menos de la cuarta parte del promedio de la OCDE que fue de \$40,410.50 *per capita* (Banco Mundial, 2019), eso sin contar con las desigualdades que ocultan los promedios.

3.5.2. El efecto distributivo de la acción del Estado

La historia del desarrollo en México ha pasado por diversos momentos, desde su nacimiento en 1821, hasta la llegada de Porfirio Díaz al poder, nuestro país mantuvo un ritmo errático y disperso de crecimiento económico, hasta llegar a la integración de un sistema de producción y exportación de recursos naturales entre los años 1880 y 1933, el modelo cambiaría con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia, quien impulsaría un modelo de industrialización por sustitución de importaciones que permaneció entre 1935 y 1975.

“El porcentaje del gasto público destinado a cuestiones sociales no es importante durante los gobiernos de 1940 a 1970. En los primeros cuatro de esos cinco sexenios, el gasto social promedia menos del 16 por ciento del gasto total. En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, este rubro prácticamente se duplica (llega a 32 por ciento), pero no parece tener un impacto muy grande en los resultados.” (Schettino, 2007, pág. 332).

La apuesta en este período giró entorno al gasto administrativo como impulsor del desarrollo social indirecto (gráfica 7). Durante el sexenio de López Portillo, tendríamos al Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el sistema Alimentario Mexicano (SAM), como los dos programas sociales más destacados. El primero sería una derivación del programa de solidaridad social de Echeverría y se ubicaba dentro del IMSS. Este programa se extendería hasta el sexenio de Miguel de la Madrid y traería consigo la construcción de dos mil clínicas rurales y 32 hospitales nuevos. El segundo, buscaría recuperar la autosuficiencia alimentaria que se había perdido desde 1965 como consecuencia de la explosión demográfica y el crecimiento desigual en el ingreso de las personas. Resultando en la instalación de sistemas de riego en áreas cultivables.



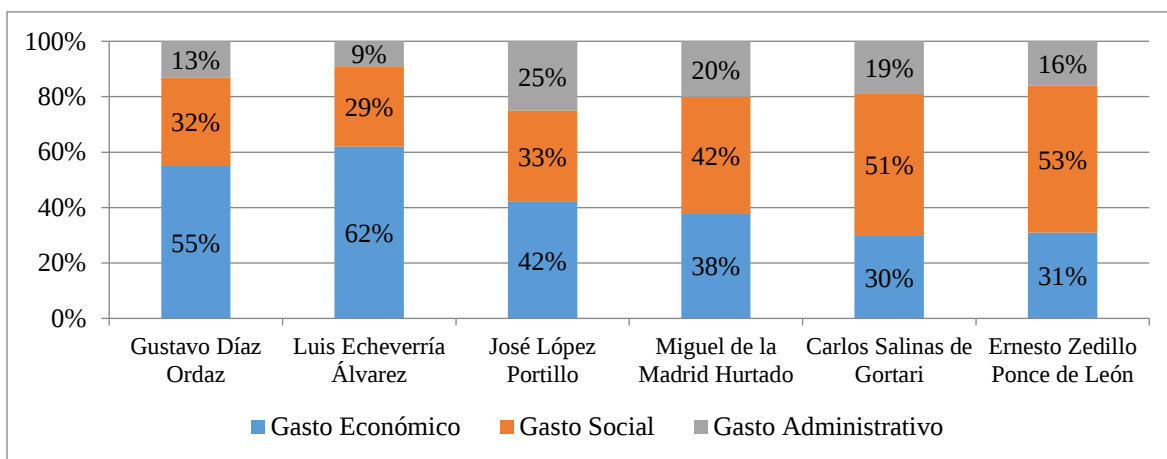
Gráfica 7. Gasto público por destino en México, 1940 a 1970

Fuente: Elaboración propia con información de Ruíz Velázquez, 2007

De acuerdo a Ruíz Velázquez (2007), lo más significativo del IMSS-Coplamar, fue la primera evaluación razonable de la pobreza en México, por lo que respecta a sus objetivos, estos no se cumplirían ni siquiera de forma parcial. El modelo experimentaría una nueva fase en el marco de la globalización, con un sector exportador manufacturero apoyado en el capital extranjero desde 1982 a la fecha.

“Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos... La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaban en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, impotente, incontenible, sin el peso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas de los (democracia) ciudadanos.” (Aguilar Villanueva, 2007, pág. 16).

Esto obligaría a que en nuestro país se emprendiera una lógica diferente para el combate de la pobreza, una transición de los modelos de desarrollo iniciada después de la crisis económica de 1982 y llevada a la práctica con el programa de Programa Nacional de Solidaridad en 1989 como un ataque frontal a la pobreza extrema, en consonancia con las recomendaciones internacionales (gráfica 8).



Gráfica 8. Gasto público por destino en México, 1964 a 2000

Fuente: Elaboración propia con información de Ruíz Velázquez, 2007

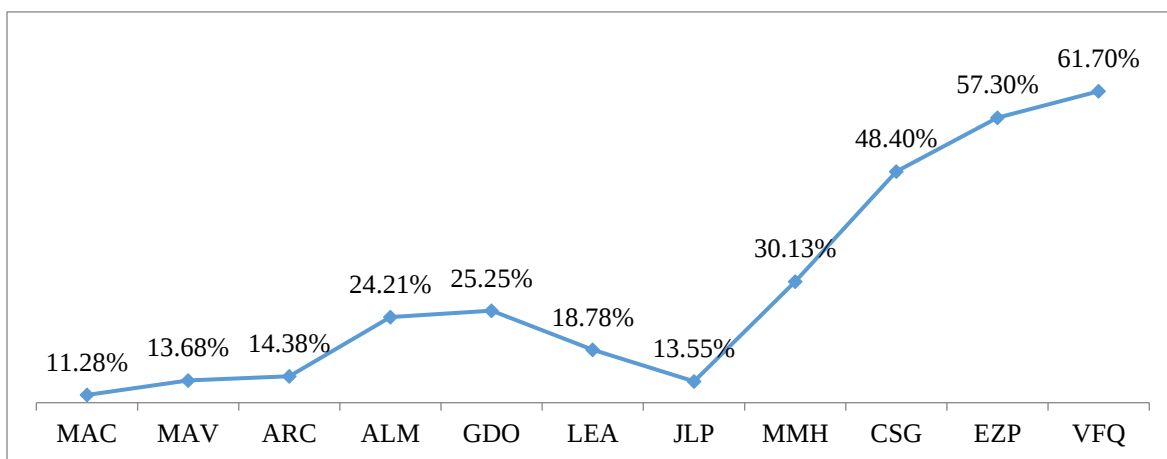
Para 1995, surgiría por primera vez el concepto del desarrollo social en el Plan Nacional de Desarrollo como un objetivo textual de la política gubernamental del gobierno federal que contemplaba como una de sus líneas de acción, el: “Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo principios de equidad y justicia.” (Shamah Levy y Ávila Curier, 2012: 8). En él, se buscaba combatir a la pobreza y a la marginación social por medio del incremento y desarrollo de las capacidades de las personas. El programa *Progres*a del gobierno de Zedillo sentaría las bases para el programa *Oportunidades* de los gobiernos del PAN, mucho más relacionado con la perspectiva del desarrollo humano de la ONU. Hecha esta revisión, podemos establecer como un primer margen de acción histórico desde 1995 a la fecha, en este lapso existe una marcada tendencia al incremento del gasto público dirigido al combate de la pobreza en nuestro país (Tabla 1). Pasando de un gasto de \$19 mil 969 millones de pesos a \$207 mil 310 millones de pesos en el 2008.

Año	Gasto social per cápita	Gasto en educación per cápita	Gasto en salud per cápita	Millones de pesos corrientes	% de va- riación
1995	\$6,041.9	\$2,706.9	\$1,578.4	\$19,969.9	-----
1996	\$6,231.4	\$2,773.1	\$1,543.3	\$26,344.0	1.1%
1997	\$6,758.2	\$2,806.3	\$1,746.5	\$30,363.1	-2.1%
1998	\$7,302.2	\$3,120.5	\$1,849.5	\$40,688.7	16.1%
1999	\$7,806.4	\$3,164.3	\$1,983.6	\$51,410.1	9.8%
2000	\$8,226.5	\$3,279.7	\$1,933.6	\$61,122.6	6.0%
2001	\$8,574.3	\$3,472.9	\$2,001.2	\$69,293.3	7.1%
2002	\$8,772.6	\$3,543.7	\$1,813.9	\$85,633.9	15.6%
2003	\$8,652.8	\$3,344.6	\$2,170.2	\$92,176.7	-0.9%
2004	\$8,944.1	\$3,337.1	\$2,128.9	\$109,343.9	10.5%
2005	\$9,362.4	\$3,458.2	\$2,409.1	\$123,946.7	7.4%
2006	\$10,104.9	\$3,649.4	\$2,527.0	\$141,401.7	9.2%
2007	\$11,156.0	\$3,842.0	\$2,714.8	\$159,171.1	9.1%
2008*	\$10,547.0	\$3,783.3	\$2,700.5	\$207,310.1	25.4%

Tabla 1. Gasto Social en México, 1995-2008

Fuente: Elaboración propia con información de Ruíz Velázquez, 2007.

Se trata de un lapso muy extenso en el que las formas de evaluación no son del todo comparables. Sin embargo, la tendencia general después desde 1982 ha sido al alza (gráfica 9). El período de 1940 a 1988 contempla los nacientes servicios públicos a nivel urbano y rural; los hospitales y centros asistenciales; así como el gasto en educación. Mientras que desde 1989 a la fecha, este rubro considera el gasto en educación; salud y seguridad social; desarrollo regional y comunitario; y programas sociales. Esta evaluación del gasto federal en desarrollo social es una medida de efectividad en la lucha de los gobiernos por disminuir la pobreza de sus ciudadanos. Sin embargo, se debe ser cauto en lo que respecta a estimar el desempeño de la política social como una medida del gasto, finalmente, se puede gastar mucho y no obtener resultados favorables para solucionar los problemas públicos.

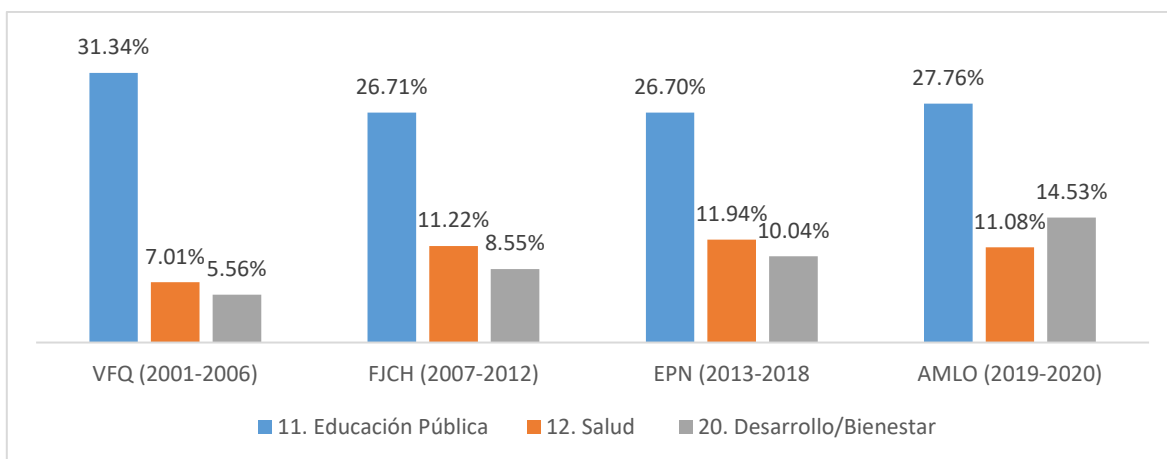


Gráfica 9. Presupuesto federal destinado al Desarrollo Social en México, 1940-2000

Fuente: Elaboración propia con información de Ruíz Velázquez, 2007

El gobierno federal destinó el 87% de su presupuesto en educación, salud y equidad social, sin que esta erogación reporte los resultados deseados. En algunos casos como la educación, el presupuesto alcanza la cifra del 15%, lo cual es muy superior al 9% que promedia la OCDE. El motivo según el Centro de Políticas Públicas de México Evalúa (2013b), es que el 97.6% del gasto se destina a los salarios de los maestros, situación que no se refleja en el desempeño de los alumnos mexicanos en pruebas internacionales como la *Prueba PISA*. En cuanto a la Salud, México Evalúa (2013b) sostiene que, por cada médico de primer nivel en el IMSS, existen 20 trabajadores de tipo operativo (asistentes, personal de limpieza, administrativos y jefes) y en consecuencia, el dinero se consume en gasto corriente y no en los pacientes.

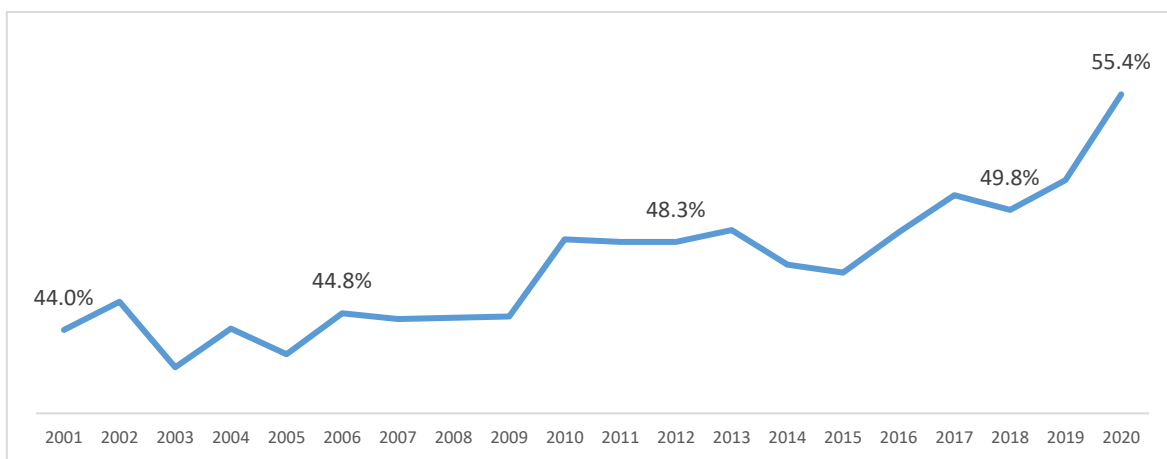
Al observar el comportamiento de los rubros Educación, Salud y Desarrollo Social (ahora llamada Bienestar), es posible identificar una tendencia al incremento en el gasto público (gráfica 10). Sin embargo, al contrastar los montos devengados con el presupuesto total, lo que se observa es una tendencia a la estabilidad en el gasto, sin mencionar que el ejercicio presupuestal no implica necesariamente la eficiencia en el mismo o el cumplimiento de los objetivos que se persigue con este.



Gráfica 10. Presupuesto federal destinado al Desarrollo Social en México, 1940-2000

Fuente: Elaboración propia con información de los presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales del año 2001 al 2020.

El cambio más significativo de los últimos años se observó en el gobierno actual, donde se incrementó sustancialmente el presupuesto destinado a la Secretaría del Bienestar y que en términos generales significó pasar de un 5.56% del gasto programado promedio en el sexenio de Vicente Fox, a un 14.54% en la actual administración (gráfico 11).



Gráfica 11. Evolución del gasto social en México, 2001-2020

Fuente: Elaboración propia con información de los presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales del año 2001 al 2020.

Este incremento ha generado preocupación de parte de diversos estudiosos de la materia como el ex Secretario Ejecutivo del CONEVAL, Gonzalo Hernández Licona quien señaló el

incumplimiento de los programas sociales de la administración actual. En cuanto a la publicación de sus reglas de operación (NOTIMEX, 2019). De acuerdo con Licona:

“Dar dinero en efectivo siempre ha sido una parte importante de la política social para el ejercicio pleno de los derechos, pero no es suficiente porque para el ejercicio efectivo se requiere accesibilidad, disponibilidad y calidad” (NOTIMEX, 2019)

Al no tener elementos que permitan establecer la solvencia técnica de los programas públicos, ni contar con una estrategia puntual de evaluación para conocer los resultados obtenidos por los programas de la Secretaría de Bienestar, se pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la Política de Desarrollo Social.

3.6. Objetivos de Desarrollo Sostenible

En la actualidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible o ODS, son utilizados de manera general como aspectos observables en los Programas de Política Social en México y forman parte de los Planes de Desarrollo Nacional y Estatal, convirtiéndose en la guía más importante en materia de desarrollo social de la actualidad a nivel mundial (CEPAL, 2016).

Desarrollados durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en el 2012, estos objetivos reemplazaron a los objetivos del Milenio (ODM) como aspectos de consenso entre los países e incorporaron la discusión de la sostenibilidad como un elemento vital de la política pública, integrando los principales desafíos sociales, económicos y medioambientales a los que se enfrenta la humanidad en su conjunto.

La continuidad de los ODM que había sido planteados en el año 2000 como una iniciativa mundial para combatir a la pobreza a escala planetaria y en reconocimiento a la desigualdad y miseria que se había propagado como uno de los resultados perniciosos de la globalización (Stiglitz, 2010), son una forma de generar una medición preliminar en materia de desarrollo social y observar los logros en materia de combate a la pobreza extrema, el hambre y el acceso universal a la salud, educación y trabajo de las personas. Si bien los resultados no han sido los deseables en todos los rubros y aún quedan muchos aspectos por cubrir, los 15 años en los que se utilizaron a los ODM como referente, permitieron alcanzar logros significativos en materia de salud (OMS, 2014) y educación (PNUD, 2018).

En palabras del PNUD (2018), los ODS, herederos directos de los ODM constituyen un “llamado urgente para que el mundo haga la transición a una senda más sostenible.”, se trata de compromisos adquiridos por los 139 estados miembro de la ONU para abordar los problemas más urgentes que existen en la actualidad. En total son 17 objetivos divididos en 169 metas que van del abordaje del cambio climático y la gestión de servicios ambientales a las formas de enfrentar la desigualdad económica y la pobreza a nivel planetario (figura 23).



Figura 23. Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020

Abrevando en buena medida del “Nuestro Futuro Común”, mejor conocido como informe Brundtland, donde se abordaron críticas al estilo de desarrollo imperante y el impacto en el medioambiente, se propusieron nuevas formas de cooperación internacionales con una orientación sistémica de los problemas y la comprensión de los niveles y áreas de involucramiento de los Estados, los organismos internacionales, los gobiernos, las empresas y las personas en lo que respecta a la solución de los problemas presentes sin que ello ponga en riesgo el mundo de las generaciones venideras. Un concepto base de la sustentabilidad o sostenibilidad que se ha utilizado desde entonces y que es retomado por los ODS al momento de proveer normas comunes y metas viables para lograr la reducción de las emisiones de CO₂ equiparado y gestionar a nivel humano los riesgos del cambio climático y los desastres naturales asociados a este, poner fin a la pobreza de forma permanente y crear condiciones de vida sostenibles para todas las personas.

Desde los ODS, se puede observar la incorporación de dos dimensiones adicionales a las clásicos aspectos medioambientales, sociales y económicos. Con lo cual tendríamos cinco áreas relacionadas con la sostenibilidad y que representan un conjunto ambicioso de ideales con indicadores puntuales (figura 24). Donde se busca 1) proteger los recursos naturales del planeta y frenar el cambio climático para garantizar un espacio habitable para las

generaciones futuras; 2) erradicar a la pobreza y al hambre en todas sus formas para garantizar el trato digno e igualitario de las personas; 3) establecer mecanismos que permitan que la prosperidad económica llegue a las personas y permita contar con satisfactores materiales orientados a proporcionar calidad de vida; 4) promover la paz entre los pueblos, el acceso a la justicia y la inclusión en sociedades más equitativas sin importar condiciones sociales, de género, de orientación sexual, origen étnico, grupo etario, etc.; y 5) Fomentar las alianzas ente los actores de impacto global para hacer posible el cumplimiento de los ODS.



Figura 24. Desarrollo sostenible promovido por lo Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020

En este sentido, el PNUD (2016) es uno de los actores clave del logro de los ODS al proporcionar asistencia técnica a los países para impulsar el desarrollo sostenible. Con una presencia en 170 países y territorios, es un agente clave en el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas, estableciendo planes estratégicos a mediano plazo para la consecución paulatina y constante de las metas de los ODS.

El enfoque que se ha adoptado desde este organismo es conocido como “MAPS” (Transversalización, Aceleración y Apoyo de Políticas), una estrategia que busca dar soporte

a la implementación de la nueva agenda. Es transversal porque es común a una gran cantidad de actores involucrados a nivel internacional, nacional y local a los que busca concientizar respecto de su papel en el logro de los ODS; contempla la aceleración de los procesos necesarios para la consecución de los objetivos bajo el supuesto de que cada minuto es valioso para hacer frente a la emergencia global, entregando herramientas para eliminar barreras y mejorar los resultados emprendidos por los gobiernos; y dando soporte y asesoría para el diseño de políticas públicas que permitan la consecución de las metas.

No exentos de críticas por lo complejo de los cambios, lo lento que resultan en algunos casos y la resistencia de grandes potencias como Estados Unidos, China y Rusia cuyos gobiernos son negacionistas del cambio climático antropogénico, las acciones del PNUD continúan como un esfuerzo institucional a gran escala para lograr proponer un nuevo modelo de desarrollo que permita alcanzar la prosperidad económica, el bienestar humano y el cuidado y respeto del medioambiente.

Capítulo IV Pobreza y Políticas Públicas para su Atención

En los últimos 30 años las instituciones orientadas al logro de objetivos sociales en México han experimentado profundos cambios respecto de lo que el Estado podía hacer para enfrentar bajo una óptica de racionalidad, eficiencia y eficacia los problemas y conflictos humanos con los recursos escasos de que dispone (Aguilar Villanueva L. F., 2013). Este enfoque dominante del actuar del gobierno tiene su origen en la propia concepción de las políticas públicas y han buscado a través de diferentes organizaciones el dar respuesta a las demandas de educación, salud, seguridad social, etc. (Arellano Gault, Leporte, Zamudio, & Blanco, 2015).

En nuestro país la discusión se ha situado en diferentes áreas relacionadas con la evolución de indicadores internacionales de bienestar como el índice de Gini, el índice de Desarrollo Humano, el PIB per cápita; o la recaudación, asignación y gasto presupuestales. Sin embargo, es posible encontrar una centralidad del debate del desarrollo social en su asociación directa con la pobreza (Levy, 2009). Este capítulo revisa las transformaciones que se han suscitado en materia de desarrollo social en México, enfatizando en el aspecto de la pobreza como el principal impedimento para la consecución del desarrollo social.

4.1. Pobreza y desigualdad

¿Qué es la pobreza y cómo hay que definirla? Estas preguntas son el núcleo de la discusión respecto al ámbito sociológico de la pobreza y plantean dos perspectivas distintas en su abordaje (Giddens & Sutton, Sociología, 2017). La pobreza entendida como subsistencia, donde es posible establecer aspectos fundamentales para la existencia humana, como las necesidades energéticas en función de la tasa metabolismo basal de los individuos en función de su edad y sexo. Este enfoque denominado pobreza absoluta supone aspectos transculturales y por ende universales, estableciendo que la situación de pobreza se encuentra por debajo de estos niveles, este enfoque es cuestionado por quienes enfatizan los aspectos culturales y sociales de la pobreza (Banerjee & Duflo, 2012), quienes discrepan de la posibilidad de establecer necesidades completamente independientes de los satisfactores de las mismas. Desde esta perspectiva la pobreza se define de forma cultural y es relativa al nivel de vida general que predomina en una sociedad. La pobreza relativa subraya las diferencias existentes inclusive en el seno de sociedades más o menos homogéneas y señalan la variación histórica que el propio concepto de pobreza ha tenido.

Una de las herramientas habituales del enfoque de pobreza absoluta para medir la pobreza es la técnica de línea de pobreza (LP), la cual establece una “canasta normativa básica” que requieren los seres humanos para su subsistencia y establece que cualquier hogar cuyos ingresos son inferiores a esta línea se encuentran en situación de pobreza. Pese a lo problemático de no incorporar variaciones al interior de una sociedad dada o al estrecho rango de comparación para diversas sociedades, este criterio es constantemente utilizado por diversos organismos internacionales para la medición de la pobreza. Sin embargo, casi todos ellos establecen las limitaciones del propio indicador y buscan complementarlo con enfoques de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual plantea la autopercepción que un grupo humano puede hacer de lo que requiere para su desarrollo pleno. En este sentido, un estudio realizado en Reino Unido sobre necesidades, concluyo que para los británicos la imposibilidad de ahorrar o tomar vacaciones eran característica que situaban a un hogar en pobreza (Giddens & Sutton, Sociología, 2017).

Este debate acentúa los desacuerdos que existen en relación al concepto de pobreza y establece dos puntos de partida diferenciados respecto a lo que se busca lograr en materia de la erradicación de la pobreza a nivel mundial. Una de las cuestiones más complejas al momento de abordar la problemática de la pobreza, estriba en la aproximación misma al fenómeno, el cual no puede quedar exento de una valoración moral, aun cuando lo que se pretende desde el ámbito de las políticas públicas es la discusión técnica sobre cómo encontrar soluciones a situaciones adversas. Dicho abordaje se caracteriza en términos generales por dos aproximaciones opuestas (Banerjee & Duflo, 2012).

Por un lado, existe una postura de corte redistributiva, en la cual se establece que la pobreza es resultado de una dinámica imperfecta del mercado, que hace necesaria la intervención del Estado para la solución de problemáticas de tipo social. En este enfoque, se aboga por el gasto de gobierno en materia de salud, educación e ingreso, al tiempo que se busca modificar las conductas de las personas para que estas realicen acciones en su propio beneficio.

En el sentido opuesto, está la postura proveniente de los postulados neoclásicos, la cual establece que dichas intervenciones del Estado en la dinámica social causan dependencia hacia los programas por parte de los beneficiarios, promueven la corrupción, el clientelismo y el uso político de los apoyos y en un nivel muy básico, disminuyen la libertad del individuo para tomar las decisiones que le afecten.

Esta discusión plantea la existencia de una “trampa de la pobreza”, representada por una curva en forma de “S” (Figura 23, izquierda), que limita las posibilidades de los pobres para superar su condición actual, en fusión de que sus ingresos corrientes son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas, llevando a que la renta futura sea inferior al encontrarse por debajo de la diagonal. Lo anterior plantea que los pobres se harán más pobres en el largo plazo. Por el contrario, para quienes sus ingresos actuales los sitúan fuera de la trampa de la pobreza, los ingresos futuros serán superiores a los actuales, lo que los mantendrá relativamente más ricos. Aunque en la práctica, podrían simplemente permanecer estáticos en función de la inflación.

Para el segundo caso, la curva con forma de “L” crece rápidamente al principio y posteriormente se estabiliza siempre por encima de la recta (Figura 25, derecha), esto implicaría que los pobres al partir de cero pueden incrementar su ingreso más fácilmente, pues alguien que gana un dólar al día, al ganar cincuenta centavos más, vería crecer su ingreso en 50%. Situación mucho más complicada para quienes poseen un ingreso mayor. Sin embargo, el supuesto implica que todos los grupos poblacionales serán eventualmente más ricos.

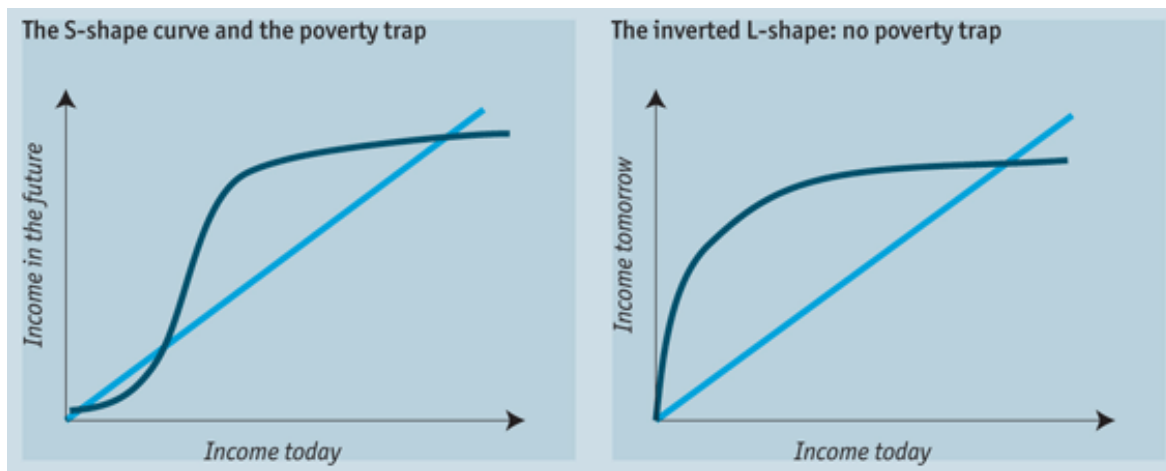


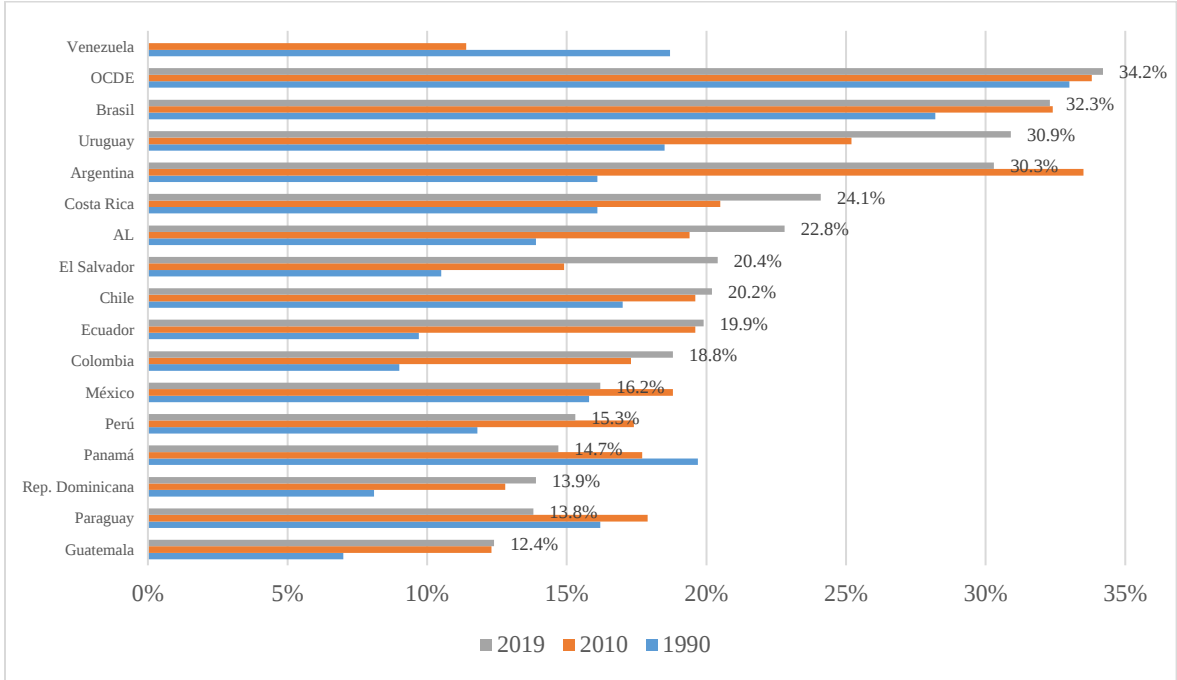
Figura 25 La curva en forma de “S” y la trampa de la pobreza (izquierda) y la curva en forma de “L” invertida: sin trampa de la pobreza (Derecha)

Fuente: Abhijit Banerjee y Esther Duflo, 2012, pág. 15.

Bajo el primer supuesto, los programas de combate a la pobreza (transferencias y subsidios) permitirían que los segmentos poblaciones más desprotegidos superaran su condición de “pobres” y desde el segundo supuesto, la intervención sería nociva, por lo que la mejor política social es la ausencia de una política social.

Para el caso de Latinoamérica, los regímenes de protección social que se han desarrollado son de tipo *bismarkiano* y se encuentran basados en una lógica contributiva. En ellos, la población económicamente activa registrada (empleo formal) atiende a la potestad tributaria del Estado y contribuye por medio de diversas tasas impositivas al funcionamiento de este. El Estado utiliza el presupuesto obtenido para el mantenimiento de políticas destinadas a garantizar los derechos económicos y sociales básicos de los individuos (Beccaria y Maurizio, 2014). Esencialmente se apuesta por una lógica redistributiva donde los impuestos no están sujetos a una contraprestación directa por parte de la administración hacendaria y son

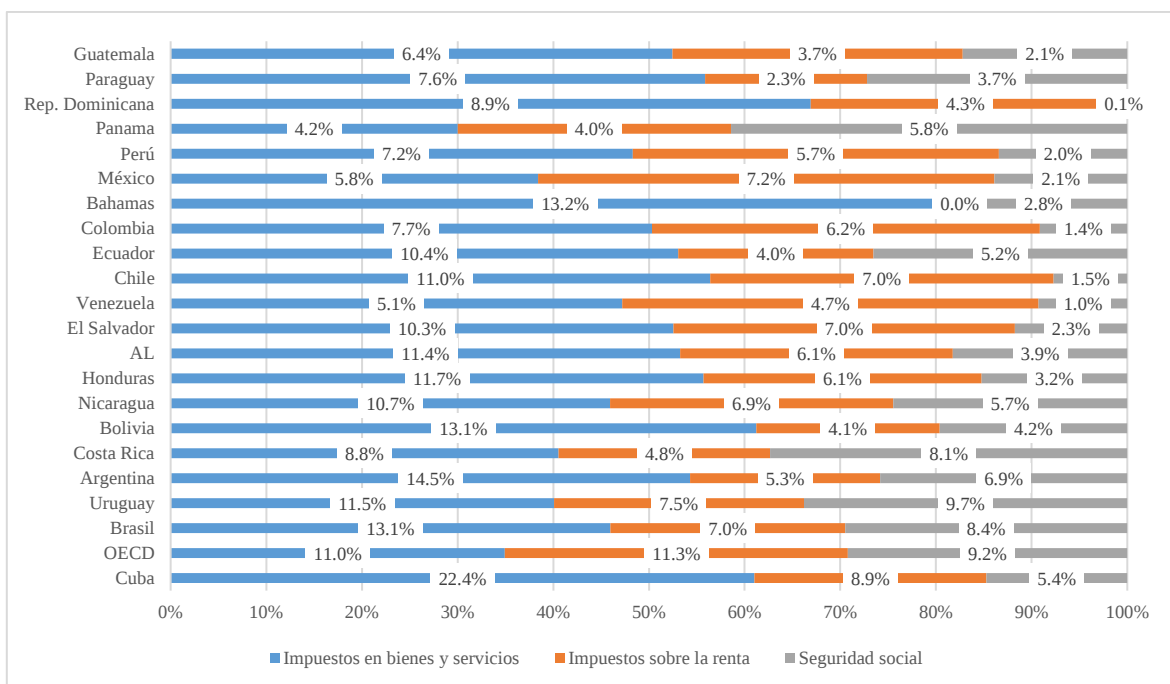
utilizados para lograr el acceso efectivo a servicios de salud y educación, a condiciones de trabajo apropiadas y pensiones o subsidios a lo largo del ciclo de vida que garanticen niveles adecuados de consumo (gráfica 12).



Gráfica 12 Recaudación tributaria total como porcentaje del PIB en América Latina, 1990-2019

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. Revenue Statistics in Latin America, 2020

Tal como lo menciona Giddens (2005), pese a su utilización a nivel global por instituciones orientadas al combate a la pobreza como Banco Mundial o por Estados Unidos y otras potencias, la línea de pobreza no es universalmente utilizada y muchos países han optado por generar sus propias mediciones y establecer una combinación de indicadores que permitan abordar de mejor manera a este fenómeno. La discusión sobre la complejidad para medir a la pobreza y la necesidad constante de actualizar dichos indicadores es uno de los principales retos de las ciencias sociales en la actualidad. Por lo anterior y dado lo complejo que ha resultado generar indicadores de reemplazo universales, la línea de pobreza se mantiene como un indicador que permite realizar comparaciones, pero con la salvedad de ser insuficiente para dimensionar el problema (gráfica 13).



Gráfica 13 Composición porcentual de los Impuestos en América Latina, 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. Revenue Statistics in Latin America, 2020

Más allá de la renta media y de las líneas de pobreza, existen variables que incrementan la desigualdad y ponen a las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad, aunque dichas variables también son objeto de debate. De acuerdo con Giddens y Sutton (2017) no es posible establecer un perfil que satisfaga el criterio de “pobre”, el rostro de la pobreza es dinámico y cambiante y presenta peculiaridades en función de contextos culturales específicos. Pese a ello, la información disponible en materia de estudios de pobreza a nivel mundial (Banerjee y Duflo, 2012) y Latinoamérica (Ringén, 2013) y México (Boltvinik & Hernández Laos, 2006) coinciden en que algunas personas presentan una mayor vulnerabilidad a la condición de pobreza. Tal es el caso de los niños, las personas con discapacidad y las personas mayores; las minorías étnicas, y pueblos originarios, las mujeres en función de la violencia estructural prevaleciente; y los grupos de inmigrantes y desplazados por la violencia o la falta de oportunidades de sus lugares de origen. Todos estos grupos de personas se enfrentan a condiciones estructurales que pueden afectar el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales debido a la desigualdad en el acceso a oportunidades de desarrollo que en los casos más extremos son inclusive legales.

4.1.1. Líneas de pobreza

El método de medición conocido como línea de pobreza (LP) consiste en identificar rasgos que califiquen a una persona como pobre. En este esquema, se parte de la definición de las necesidades y sus componentes, para generar una *canasta normativa de satisfactores esenciales* (CNSE) para cada hogar, y calcular el costo de acceso a la misma. Constituyendo una línea por debajo de la cual, todas las personas que pertenecen a un hogar que no alcanza ciertos puntajes en la observación de indicadores objetivos (piso firme, focos, televisión, automóvil, nivel de escolaridad e ingreso) son considerados pobres. La expresión matemática que da cuenta de la incidencia de la pobreza se obtiene del modo siguiente (Boltvinik, 2006b):

$$P = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q g(y_i | y_i < Z) 0$$

Donde:

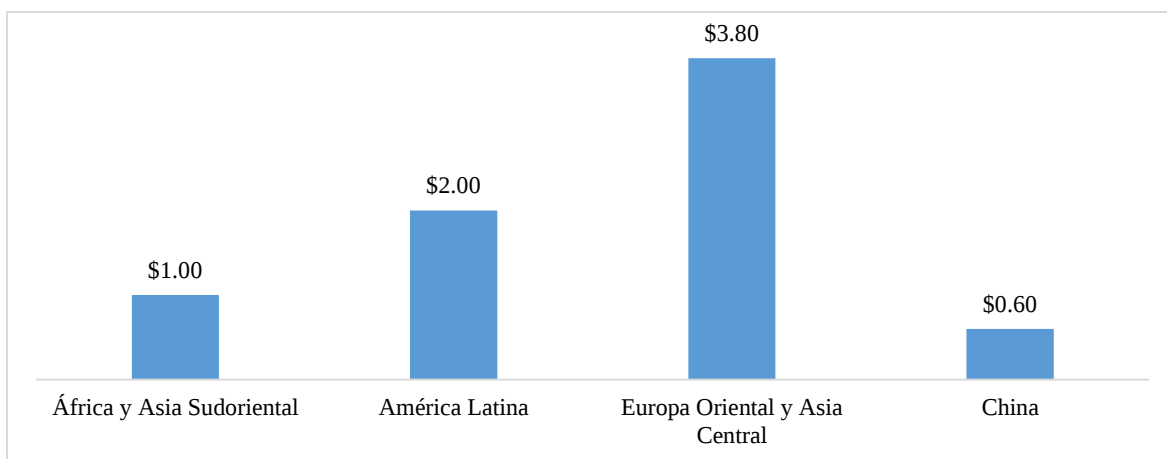
- P** Es la incidencia de la pobreza expresada como proporción,
- Q** Representa a las personas en condición de pobreza,
- N** Es el total de población en un territorio dado,
- y_i** Es el ingreso o consumo familiar y
- Z** Representa la línea de pobreza medida en dólares americanos a precios corrientes.

El punto medular de una LP consiste en el establecimiento de un nivel mínimo de bienestar que es representado por el dinero necesario para alcanzar dicha base. Un elemento consecuente con las mediciones de LP, es el establecimiento de una Canasta Normativa Alimentaria (CNA), conocida en nuestro país como Canasta Básica Alimentaria (CBA), la cual representa el consumo mínimo deseable para un hogar de referencia, con la finalidad de satisfacer los requerimientos energéticos y proteínicos de una familia, incluyendo desigualdades de distribución y pérdidas por manejo y supone un concepto absoluto de pobreza en relación con las calorías y proteínas de la ingesta nutricional y un concepto relativo en relación con la comida buscada para alimentarse. Se trata de una construcción “objetiva” que emplea indicadores observables de referencia. Pese a lo aséptico que en apariencia se muestra una medida orientada a mantener la eficiencia física y la salud de las personas beneficiarias, el concepto de CNA ha modificado su enfoque a lo largo del tiempo, incluyendo necesidades de tipo

social observadas en los hogares, hasta convertirse en una fórmula que busca superar el sentido de sobrevivencia o subsistencia de las personas. Como lo comenta Boltvinik (2013a), el problema es que las mediciones restringidas a la LP, usualmente no toman en cuenta otras dimensiones del ser humano y presenta una visión parcial de la pobreza, tendiendo a subestimarla. Pensemos en lo conflictivo que resulta considerar a la indigencia en relación exclusivamente a la alimentación. Siendo que una persona ha recibido un apoyo de tipo CBA, en ese momento su estatus de “pobre” quedaría comprometido. Una familia podría bajo este mismo esquema, no ser considerada pobre, si su ingreso estuviera por encima de los criterios fijados para la Línea de Pobreza, aun cuando no tuviera satisfechas ninguna de sus necesidades. Esta concepción individual de la necesidad no reconoce necesidades sociales y procede a solventar los problemas en considerando que las necesidades dependen de lograr el consumo privado en los hogares.

4.1.1.1. Pobreza absoluta

Rowntree es el pionero (George y Lawson, 1980) en abordar la idea de pobreza absoluta, concepto ampliamente debatido por la incapacidad de plasmar adecuadamente al fenómeno de la pobreza y que, sin embargo, fue fundamental para el desarrollo de políticas sociales en el siglo XX. De acuerdo con él, la pobreza hace su aparición cuando “el total de ingresos de una persona es insuficiente para obtener lo mínimo necesario para la subsistencia”. Similar a la LP, esta definición integraría además del alimento, una canasta de bienes y servicios que de acuerdo con Rowntree y sus seguidores, conformaban lo mínimo indispensable para la subsistencia: alimento, ropa, vivienda, energía (calefacción, electricidad), enseres domésticos (cocinar y lavar); todos contrastados con los precios más bajos y en las cantidades necesarias para garantizar la subsistencia física. Este enfoque ha sido actualizado en múltiples países y situaciones, integrando servicios médicos, educativos, de transporte, entretenimiento, etc. Y representa la perspectiva principal que ha adoptado Banco Mundial (Vakis y otros, 2015) para establecer diferentes líneas de pobreza absoluta en las distintas regiones del mundo (gráfica 14).



Gráfica 14. Líneas de pobreza fijadas por el Banco Mundial en dólares americanos por día.

Fuente: Elaboración propia con información de Vakis y otros, 2015.

En esencia, lo que se plantea detrás de la idea de una línea de pobreza en sentido absoluto, es la existencia de un umbral identificado con el nivel mínimo requerido para la satisfacción de las necesidades humanas. El contar con ingresos inferiores a dicho límite pone en riesgo la subsistencia biológica de la persona. Tal perspectiva es ampliamente debatida por los partidarios de la pobreza relativa, que insisten en que la satisfacción de las “necesidades básicas” no es suficiente para lograr el ejercicio efectivo de los derechos humanos y en general, omite la importancia de los factores socioculturales que rodean a cada pueblo.

4.1.1.2. Pobreza relativa

De acuerdo con Townsend (Citado por Sen, 2001) cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades disuelve la idea de la necesidad “absoluta”. Y que la relatividad se aplica tanto al tiempo como al lugar. Las necesidades de la vida no están fijadas. A medida que ocurren cambios en la sociedad y sus productos, las necesidades van aumentando y adaptándose continuamente. Lo anterior plantea que el establecimiento de las necesidades humanas si bien tiene un componente fisiológico, se encuentra determinado en el núcleo cultural de las personas. En otras palabras, el estándar de vida mínimo aceptable es fijado por una sociedad determinada. Lo anterior es utilizado para fijar ingresos mínimos no relacionados con la alimentación o una canasta de servicios particulares, sino en relación al grupo social de referencia. Por ejemplo, en el caso de Inglaterra, esta línea fija como pobre a cualquier familia que destine más del 50% de su ingreso a la subsistencia (alimentación).

Evidentemente, las líneas de pobreza relativas plantean indicadores muy complejos y de difícil comparabilidad. Haciendo prácticamente imposible establecer la incidencia de la pobreza entre sociedades, pero abre la puerta a la discusión sobre la distribución del ingreso y del progreso entre las distintas sociedades humanas, orientando su perspectiva en la equidad.

4.1.1.3. Familia de índices de Foster, Greer y Thorbecke

También llamada FGT, el índice desarrollado por Foster, Greer y Thorbecke en 1984 establece mediciones para las carencias en el consumo privado tomando como referencia una línea de pobreza individual, extraída a partir de un salario mínimo diario, de la población total y de la población económicamente activa. Matemáticamente, se expresa de la manera siguiente:

$$P(y; z) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^Q (z - y_i/z)^{\alpha}$$

Donde:

- P** Es el índice de pobreza,
- Q** Representa a los hogares pobres,
- N** Es el total de la población,
- Z** Es la línea de pobreza,
- Y_i** Es el ingreso del individuo, y
- α** Representan el parámetro de aversión a la pobreza.

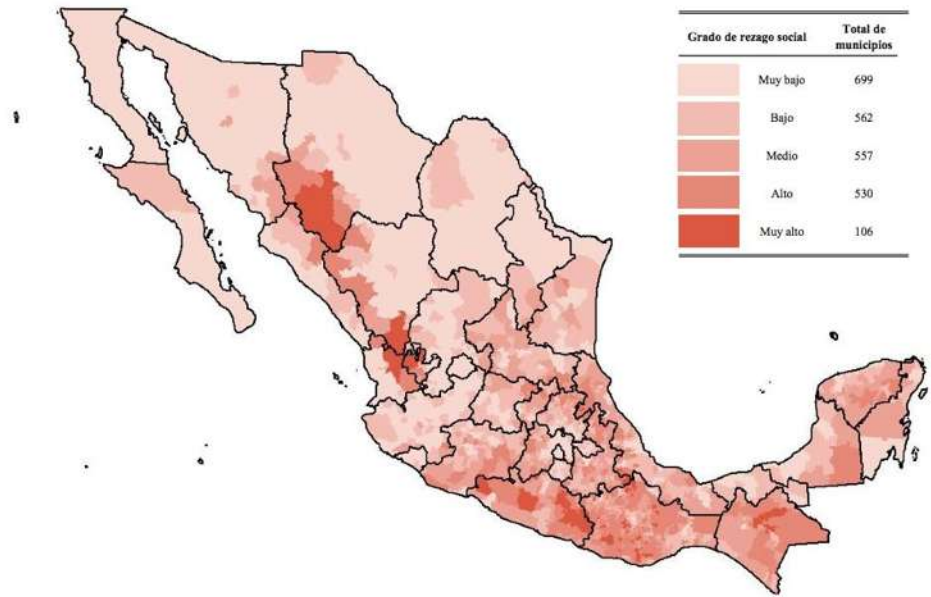
El FGT es utilizado de distintas formas. Cuando α es igual a cero, representa la incidencia de la pobreza, es decir, que tan extendida es la pobreza en una determinada sociedad, cuando α es igual a uno, permite observar la brecha de la pobreza, es decir, la distancia promedio entre los pobres y los no pobres y cuando α es igual a 2, muestra la intensidad de la pobreza entre grupos y a través del tiempo.

4.1.2. Enfoque de necesidades

El método denominado NBI o Necesidades Básicas Insatisfechas es una técnica para medir la incidencia de la pobreza entre una población, partiendo de la definición de las “necesidades básicas” y sus componentes¹². Operacionalizando el nivel de satisfacción de dichas necesidades, por medio de la presencia y magnitud de los indicadores a considerar. La gran diferencia con las mediciones tipo LP, es que en una medición NBI, se puede considerar pobres sólo a algunas personas de un hogar, o se puede tener una graduación entre los miembros del mismo, por el nivel de satisfacción de sus necesidades. Boltvinik (2013a) identifica por lo menos cinco variables determinantes para la satisfacción de las personas: 1) el ingreso corriente; 2) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; 3) patrimonio básico acumulado; 4) tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo en el hogar; y 5) los activos no básicos. Este tipo de mediciones de carácter NBI, están asociadas a la construcción de mapas de pobreza, mismos que aspiran representar el fenómeno en cuestión a un nivel de desagregación muy detallada. Este método naturalmente complejo y minucioso, se ve confrontado con la viabilidad de su realización, toda vez que la información sobre las personas de un país, estado, región o municipio suele ser escasa en términos generales. Con frecuencia se parte de la información de los censos realizados para obtener una visión panorámica y general de la pobreza (2010). Estas mediciones combinan los indicadores disponibles sobre: 1) nivel de hacinamiento; 2) tipo de vivienda por el tipo de piso (firme o tierra) y de techo (lamina o cemento); 3) abastecimiento de agua potable; 4) servicio de drenaje y alcantarillado; 5) Asistencia a la escuela de los menores de 15 años; y 6) un indicador vinculado a la capacidad económica en función del nivel de escolaridad del jefe del hogar (quién aporta la mayor cantidad de ingresos). A partir del análisis de la información censual de la población, tal y como lo hace el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (mapa 4), es posible observar un desfase entre las variables asociadas a las Necesidades Básicas Insa-

¹² De acuerdo con Boltvinik (2013a), el concepto de necesidad habla de la falta de aquello que es menester para la conservación de la vida y que produce en sí, un impulso irresistible por conseguirla. Él identifica cuatro características de las necesidades humanas: 1) son finitas, pocas y clasificables; 2) estas necesidades son las mismas en todas las culturas (transculturales) y en todos los tiempos (diacrónicas); 3) los satisfactores de estas necesidades están determinadas de manera cultural; y 4) que el concepto de pobreza esta usualmente limitado a la esfera económica.

tisfechas contempladas por Boltvinik (2013b) y lo que se realiza al momento de hacer mediciones multifactoriales en el IDH utilizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Mapa 1. Grado de rezago social a nivel municipal en México, 2005

Fuente: CONEVAL, 2012.

Las mediciones del IDH si bien, son un esfuerzo considerable para entender la dinámica de la pobreza desde una óptica amplia, plantean retos significativos al ser trasladados a un entorno rural. Las mediciones por NBI, enfrentan en el campo, un ambiente natural con soluciones alternativas a las necesidades de las personas y un mundo simbólico distinto, que hacen deseables otros satisfactores. En estas mediciones, suele incluirse como referencia un estimador de la capacidad económica del hogar, alejándose un poco de su esencia y acercándose al método de LP, esta perspectiva es meramente referencial para la construcción de mapas de pobreza (Lusting, 2012). La diferencia entre los métodos de medición radica, en que la LP considera en base a un ingreso y un consumo estimados, la potencial satisfacción de las necesidades. Creando un punto o línea desde la cual se observa a la pobreza; mientras que la perspectiva de NBI, se establece en relación a la satisfacción fáctica de las necesidades básicas. LP podría considerar a un hogar con altos ingresos como no pobre, mientras que NBI estudiaría la satisfacción de necesidades como educación y salud, que de no cumplirse

situarían al hogar como pobre. De fondo, el antagonismo se encuentra implícito en las preferencias de la jefatura del hogar (padre o madre), respecto del destino de los recursos que ingresan, en relación con una escala social de referencia. El asunto remite al carácter social o individual de las necesidades y la forma en que son solventadas. LP se encuentra centrado en los asuntos del ingreso y gasto corriente dedicado al consumo y NBI en los requerimientos de consumo público, considerando el acceso a servicios de carácter público como la educación, la salud y el agua; y al gasto privado en vivienda o educación.

4.1.3. Índice de pobreza humana

El índice de pobreza humana es una contribución del economista Sen a la discusión conceptual entorno a la pobreza. En él, se hace hincapié en las capacidades y realizaciones de los individuos y se plantea una crítica profunda a los enfoques de medición de pobreza basados en el ingreso-gasto. Para Sen (2001), el gran problema de tomar al ingreso como indicador estriba en el valor que adquiere al momento de estudiar a la pobreza, convirtiéndose en un fin de las políticas sociales elevar el ingreso y no en un medio para el ejercicio efectivo de derechos. Adicionalmente, Sen criticaría también el enfoque de necesidades básicas, por su reduccionismo, convirtiendo a la pobreza en un mero asunto del acceso a bienes y servicios identificados con necesidades básicas. Nuevamente, nos encontramos según Sen, con medios no fines para lograr objetivos de desarrollo. La propuesta de Sen está centrada en la falta de oportunidades que tienen los pobres para convertir los ingresos (propios y transferencias) y los servicios en logros sociales. Entendiendo a la pobreza como:

“La carencia de algunas capacidades básicas para alcanzar realizaciones —una persona que carece de la oportunidad para lograr un nivel mínimo aceptable de realizaciones. Éstos pueden variar desde algunos funcionamientos físicos tan elementales como una buena nutrición, vestimenta y vivienda adecuada, prevención de enfermedades y similares, hasta logros sociales más complejos, como la participación en la vida de la comunidad, capacidad para presentarse en público sin sentir vergüenza, entre otros.” (Sen, 1999, pág. 69).

El índice de pobreza humana (IPH) desarrollado por el PNUD retoma el valor instrumental del ingreso en Sen, estableciendo que la pobreza se manifiesta a través de carencias personales relacionadas, pero no dependientes exclusivamente con el ingreso que permitan alcanzar una vida más larga, saludable y creativa, gozando de una vida digna y libre. El PNUD creó dos IPH, el IPH-1 para países en desarrollo y el IPH-2 para países desarrollados. Ambos se

encuentran centrados en 1) una vida larga y saludable; 2) educación; y 3) un nivel de vida digno, pero modifican el valor de referencia para cada una de las variables (tabla 2).

Componente	IPH-1	IPH-2
Vida larga y saludable	Porcentaje de personas que mueren antes de 40 años	Porcentaje de personas que mueren antes de 60 años
Educación	Porcentaje de población adulta analfabeta	Porcentaje de población adulta analfabeta
Vida digna	Porcentaje de personas privadas de servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición	Porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza y desempleadas por 12 meses o más.

Tabla 2. Valores de las variables asociadas el índice de Pobreza Humana

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del IPH-1 e IPH-2 del PNUD, 2010b.

El primer paso para el cálculo del IPH es la estimación del estándar de vida, expresada matemáticamente por:

$$P_3 = (P_{31} + P_{32} + P_{33})/3$$

Donde:

- P₃** Representa la variable de estándar de vida,
- P₃₁** Porcentaje de personas sin acceso al agua potable,
- P₃₂** Porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y
- P₃₃** Porcentaje de niños con desnutrición.

Tras calcular el estándar de vida, se calcula el IPH-1 con la siguiente formula:

$$HPI - 1 = \left[\frac{1}{3} (P^3_1 + P^3_2 + P^3_3) \right]^{1/3}$$

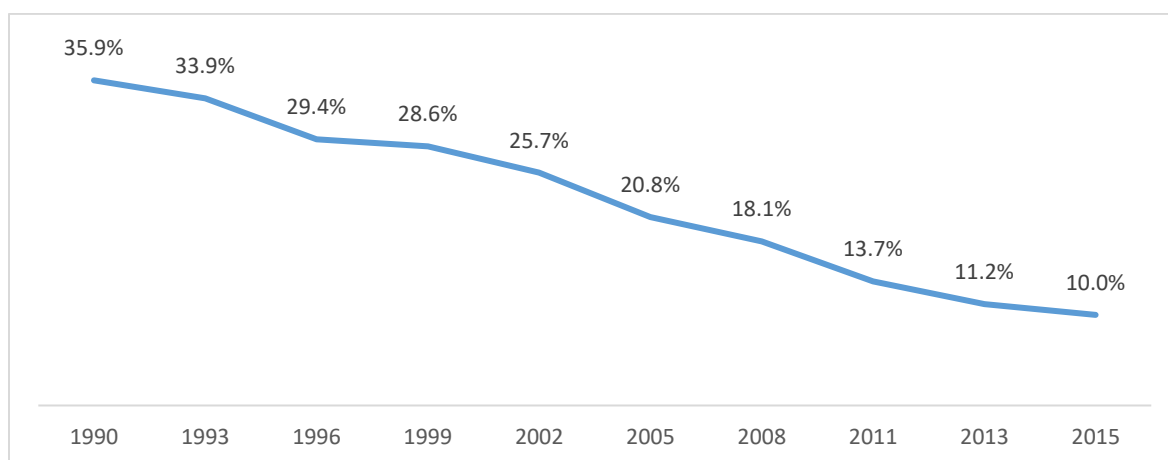
Donde:

- P₁** Representa el porcentaje de personas que se estima, no vivirán más de 40 años,
- P₂** Es el porcentaje de los adultos analfabetos y
- P₃** Es la variable ya calculada que representa el estándar de vida.

Para el caso del IPH-2, la fórmula es la misma, pero los valores se modifican tal como se observa en la tabla 2.

4.2. La pobreza a nivel global

Tomando los indicadores internacionales para la medición de la pobreza, que como ya se mencionó tienen el problema de ser insuficientes para la adecuada caracterización de la pobreza, pero permiten realizar comparativos y plantea una base de comparación histórica amplia, es posible observar la evolución que desde 1990 ha tenido el fenómeno de la pobreza, donde se ha transitado de un más de una tercera parte de la población mundial vivía en situación de pobreza extrema (con menos de USD 1,90 al día), a un 10% en 2015. Esta es la cifra proporcional más baja que se tiene registrada desde que se iniciaron las mediciones de pobreza. Sin embargo, aproximadamente 736 millones de personas aún viven en la pobreza extrema y la reducción de esta cifra se ha frenado, planteando una situación global donde será muy complicado la erradicación de la pobreza extrema como lo plantea la agenda 2030 (gráfica 15).

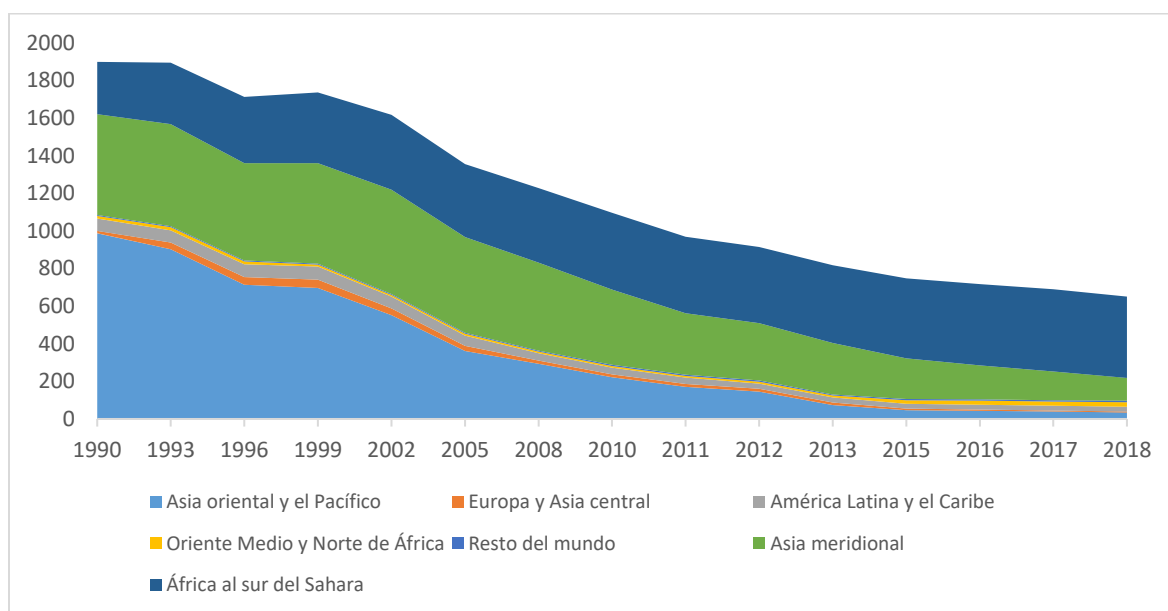


Gráfica 15 Personas que viven con menos de 1.90 USD al día, PPA de 2011, 1990-2015

Fuente: Estimaciones más recientes, elaboradas con datos de 2015 utilizando Povcal/Net.

A diferencia de lo que sucede en la mayor parte del resto del mundo, el número total de personas que viven en la pobreza extrema en África al sur del Sahara ha aumentado de 278 millones en 1990 a 413 millones en 2015. En ese año, de los 28 países más pobres del mundo, 27 se encontraban en esta región y en ella vivía más gente extremadamente pobre que en todo

el resto del planeta. Se prevé que Nigeria sobrepase a India, si ya no lo ha hecho, y se convierta en el país con más habitantes que viven en la pobreza extrema. Mientras en otras regiones, la tasa media de pobreza extrema se situaba por debajo del 13 % en 2015, en África al sur del Sahara era de alrededor del 41 %. De acuerdo con el informe La pobreza y la prosperidad compartida 2018, (i) los altos niveles de pobreza en África se deben a factores como las tasas de crecimiento más lentas de la región, los problemas causados por conflictos e instituciones débiles, y el poco éxito logrado para traducir el crecimiento en un menor número de pobres (gráfica 16).

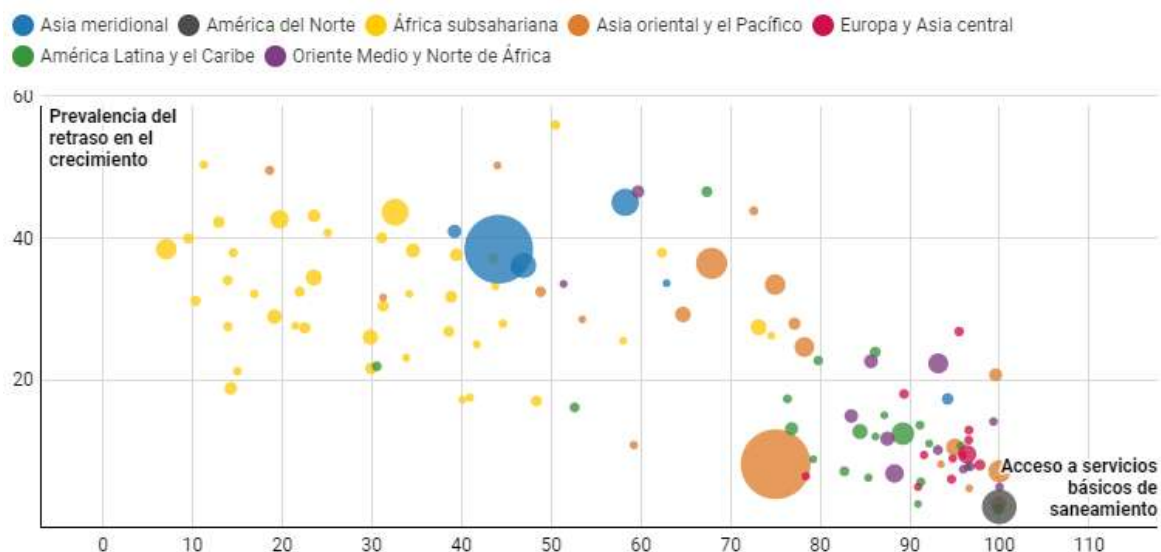


*Gráfica 16 Millones de personas en condición de extrema pobreza
(que viven con menos de 1.90 USD al día, PPA de 2011), 1990-2018*

Fuente: Banco Mundial, 2018

Más de 2600 millones de personas no tienen acceso a un retrete adecuado o agua limpia para lavar o beber. El saneamiento deficiente causa 1,6 millones de muertes cada año y contribuye al retraso del crecimiento infantil. En el mundo, más de 150 millones de niños presentan retraso en el crecimiento porque no se desarrollaron lo suficiente en el periodo prenatal, y esto se debió a la falta de cuidado maternal, la malnutrición, la carencia de estimulación y enfermedades intestinales contraídas como bebés o infantes. Investigaciones recientes indican que el cerebro de los niños con retraso del crecimiento desarrolla menos conexiones neuronales que el de los niños con un crecimiento apropiado, quedando en desventaja en la

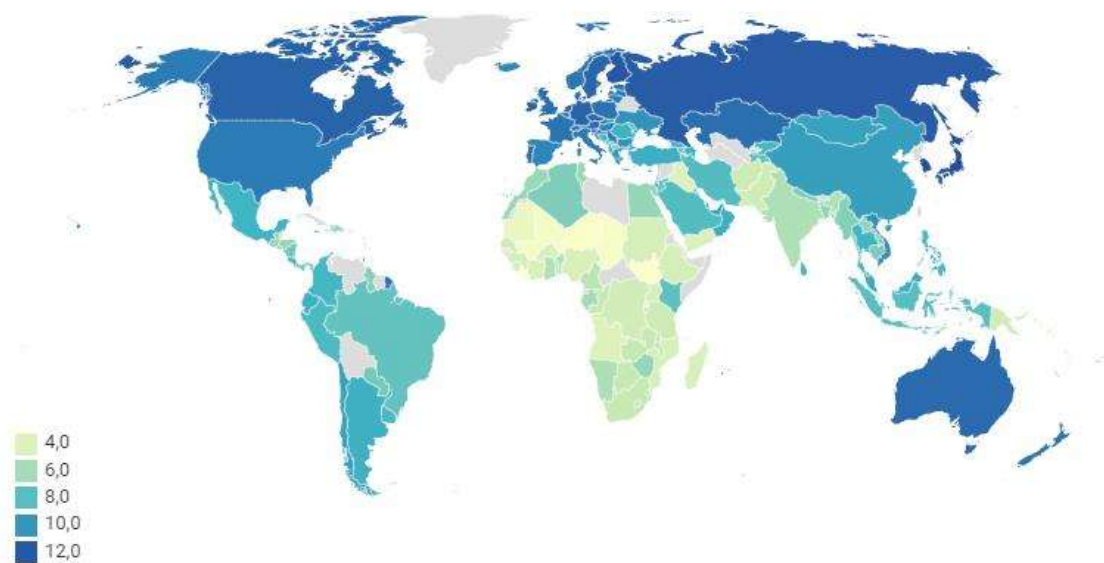
escuela y en el trabajo en un mundo cada vez más competitivo. Además de realizar inversiones en saneamiento por un monto total de USD 10 000 millones, el Grupo Banco Mundial se asoció con la Fundación Bill y Melinda Gates para promover la adopción de tecnologías sanitarias de vanguardia (i) y brindar saneamiento seguro a todas las personas (gráfica 17).



Gráfica 17 Acceso a servicios básicos de saneamiento por país, valor más reciente (2010-2017)

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, 2018

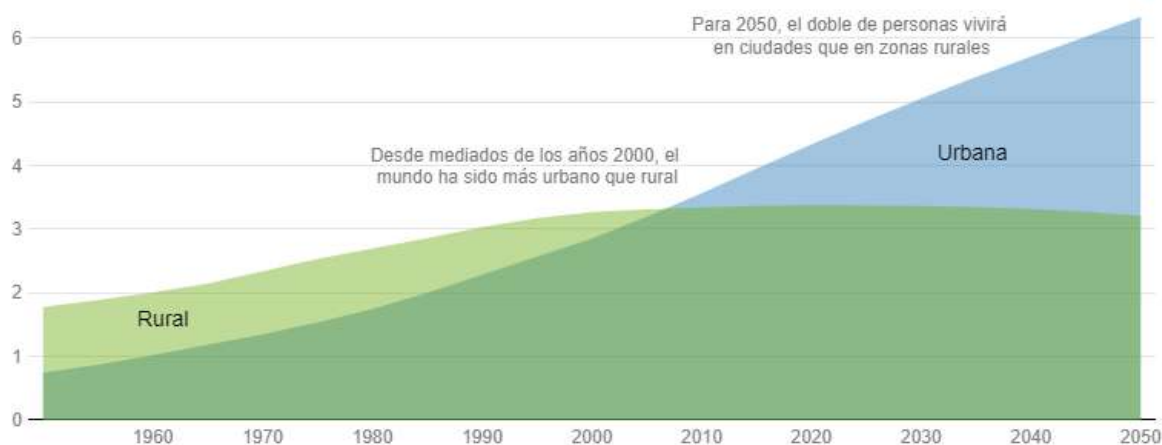
A nivel mundial, el nivel educativo es más alto que nunca, pero existen notables diferencias en cuánto aprenden los niños en la escuela. En una nueva base de datos, que abarca 160 economías, se armonizan resultados de pruebas regionales e internacionales para calcular los años reales de escolarización que tienen los niños. El promedio de los puntajes de las pruebas oscila entre 600 de los países con el mejor desempeño y 300 de aquellos con el peor desempeño (con un puntaje de 400 como punto de referencia para un nivel de competencia mínimo). Las diferencias se deben a la salud y la nutrición deficientes de los niños en los países de ingreso más bajo, la menor cantidad de años en la escuela (alrededor de 260 millones de niños y jóvenes no asisten a la escuela en absoluto), el ausentismo docente, los profesores que no cumplen con normas de competencia, y la fragilidad, los conflictos y la violencia. La base de datos sobre aprendizaje forma parte del Proyecto de Capital Humano del Grupo Banco Mundial, que incluye una clasificación de los países de acuerdo con sus resultados en salud y educación (Mapa 2).



Mapa 2 Años de escolaridad ajustados en función del aprendizaje, 2018

Fuente: Informe del Proyecto de Capital Humano. Banco Mundial, 2018

En 1960, un tercio de la población mundial vivía en ciudades. En 2018, el porcentaje de los residentes urbanos aumentó a 55 %, y la migración a las ciudades continúa a medida que las personas aspiran a educación y buscan empleo y oportunidades. Entre hoy y 2050, el 90 % del crecimiento de la población urbana del mundo tendrá lugar en el mundo en desarrollo, y África y Asia (o específicamente Asia meridional) serán los continentes que crecerán más rápidamente. Y se espera que solo tres países —India, China y Nigeria— representarán el 35 % del crecimiento de la población urbana del mundo entre 2018 y 2050 (gráfica 18).



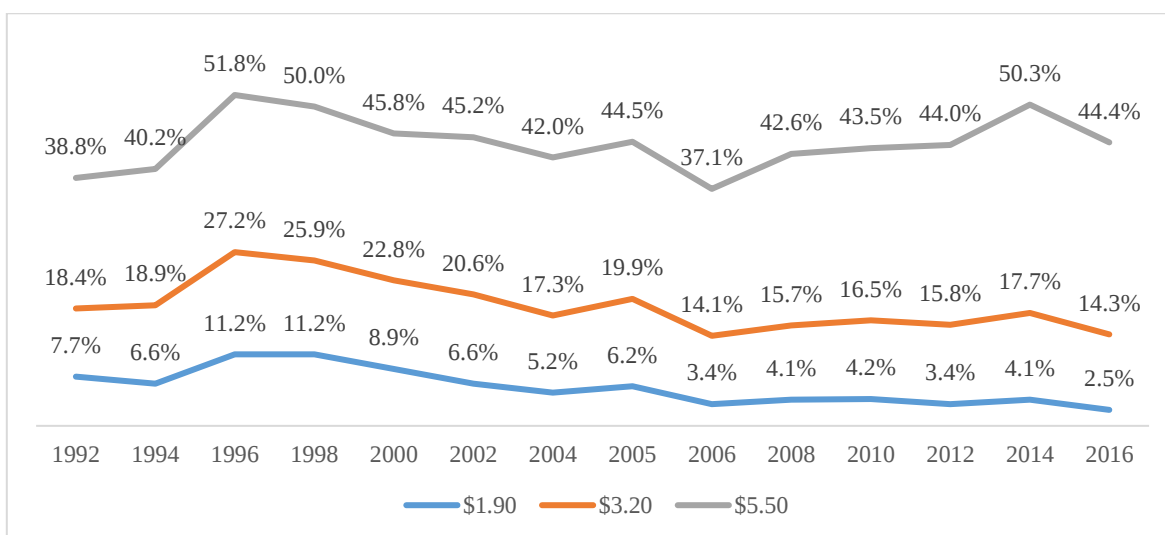
Gráfica 18 Población urbana y rural en el mundo (miles de millones), 1950-2050

Fuente: Informe Perspectivas Mundiales de Urbanización, ONU, 2018

Las ciudades generan el 80 % de la riqueza mundial, pero son responsables de alrededor de dos tercios del consumo total de energía en el mundo y de un 70 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. La velocidad y la escala del proceso de urbanización han acelerado la demanda de vivienda asequible, sistemas de tránsito con buenas conexiones y otras infraestructuras, servicios básicos y empleos, en particular para cerca de 1000 millones de pobres que viven en asentamientos informales en las zonas urbanas para estar cerca de donde existen oportunidades. Se estima que la mitad de la superficie que se encontrará urbanizada en 2050 aún no se edifica, lo que significa que las políticas y decisiones urbanas que se adopten en los próximos 15 a 20 años configurarán el mundo en que vivimos. El Banco Mundial invierte un promedio de USD 6000 millones anuales en proyectos de desarrollo urbano y trabaja con asociados para construir ciudades con el debido financiamiento, climáticamente inteligentes y resilientes.

4.3. La pobreza en México

Al igual que muchos otros países de la región, México emprendió diversas acciones para combatir la pobreza desde finales del siglo XX bajo una óptica de mejoramiento de capital humano que se centró en programas que buscaban mejorar la alimentación, el acceso a servicios de salud y educación de los más pobres (Levy, 2009). En una situación de enorme precariedad, donde casi el 30% de la población mexicana se encontraba en pobreza extrema, con una agudización de los problemas en las zonas rurales e indígenas. Se desarrollaron diversos programas sociales orientados a mejorar las oportunidades de desarrollo y bienestar de las personas (gráfica 19).



Gráfica 19 Evolución de la pobreza en México bajo criterios internacionales, 1992-2016

Fuente: Banco Mundial, 2019

Este modelo de programas sociales sería considerado por muchos críticos como una medida de alivio temporal a la pobreza con una lógica compensatoria que hacía imposible la superación de la pobreza entre sus beneficiarios (Barba Solano, 2012). Aunque permitió el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación de la política social previsto en la Ley General de Desarrollo Social de 2004 que dio origen al Consejo Nacional de Evaluación de la Política

de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo capacitado para medir la pobreza de forma multidimensional (figura 26) y evaluar los programas sociales en nuestro país.

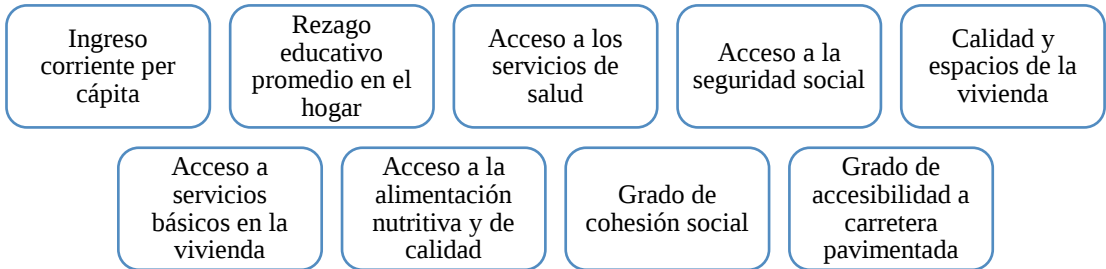
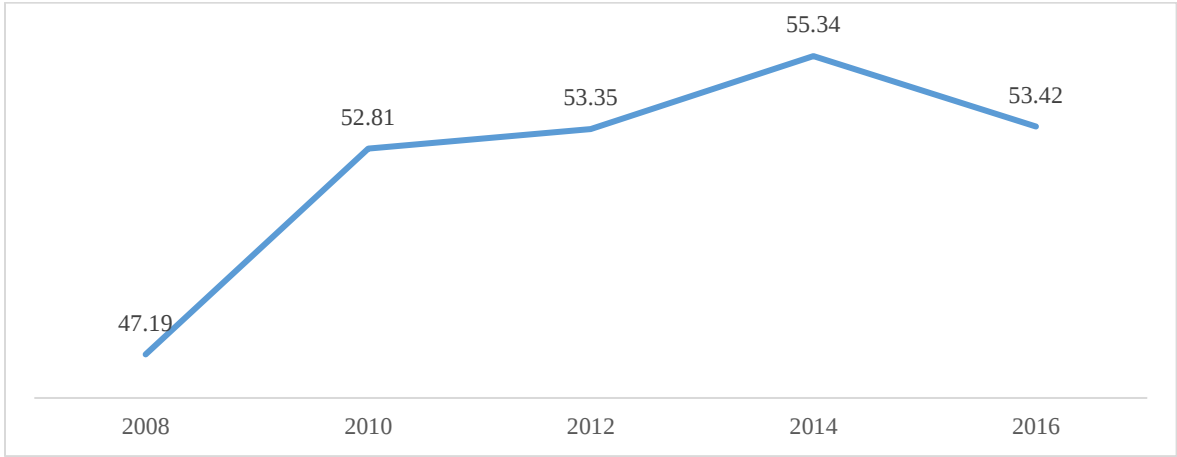


Figura 26. Indicadores para la medición multidimensional de la pobreza

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2018

Tomando este antecedente, podemos observar la evolución que ha presentado la pobreza en los últimos años, donde es posible observar una disminución de casi dos millones de personas en situación de pobreza entre los años 2014 y 2016 (gráfica X). Diversos medios de comunicación han documentado lo engañoso del uso estadístico de la información de CONEVAL (Ureste, 2018), donde si bien el informe “Evaluación de la Pobreza 2010-2016” señala una disminución de las personas que viven en pobreza extrema, la disminución de pobreza en el país no es tal y el propio CONEVAL señala que 68 mil 249 personas más de las que había al inicio del sexenio del gobierno actual se incorporaron a los millones en situación de pobreza (gráfica 20).

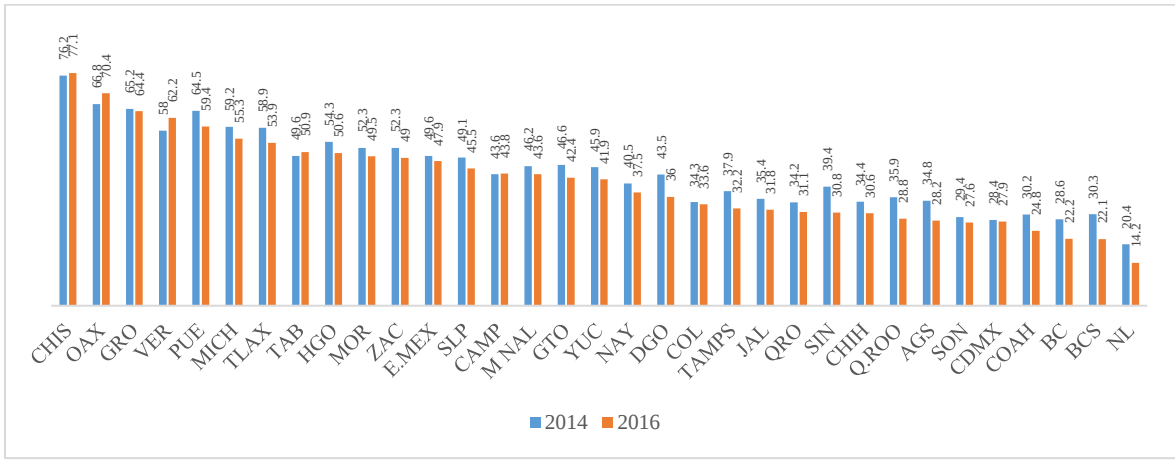


Gráfica 20 Millones de personas en condición de pobreza en México, 2008-2016

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2017

La realidad es que se ha presentado un estancamiento en materia del combate a la pobreza (Fuentes, 2017), donde millones de personas no han podido superar la denominada trampa de la pobreza a pesar de los esfuerzos que el gobierno federal y los gobiernos estatales han realizado en materia de combate a la pobreza. Lo que se ha presentado hasta el momento son interpretaciones de la información estadística que favorecen una percepción de avance, cuando en realidad el saldo de la SEDESOL y sus homologas estatales ha sido negativa.

Adicionalmente tenemos el problema de la diversidad que existe al interior de nuestro país, donde es posible observar grandes diferencias respecto a la proporción de personas en situación de pobreza (gráfica 21) que van de un 77.1% de la población en Chiapas, a un 14.2 en Nuevo León. Así como disminuciones significativas en algunas entidades como Nuevo León (-28%), Baja California sur (-22%), Sinaloa y Baja California (-20%), Aguascalientes (-17%), Coahuila (-16%) Durango y Quintana Roo (-15%) y Tamaulipas (-13%); o de los incrementos experimentados en las entidades con mayor proporción de personas en pobreza como lo son Chiapas (+4%) y Oaxaca (7%).



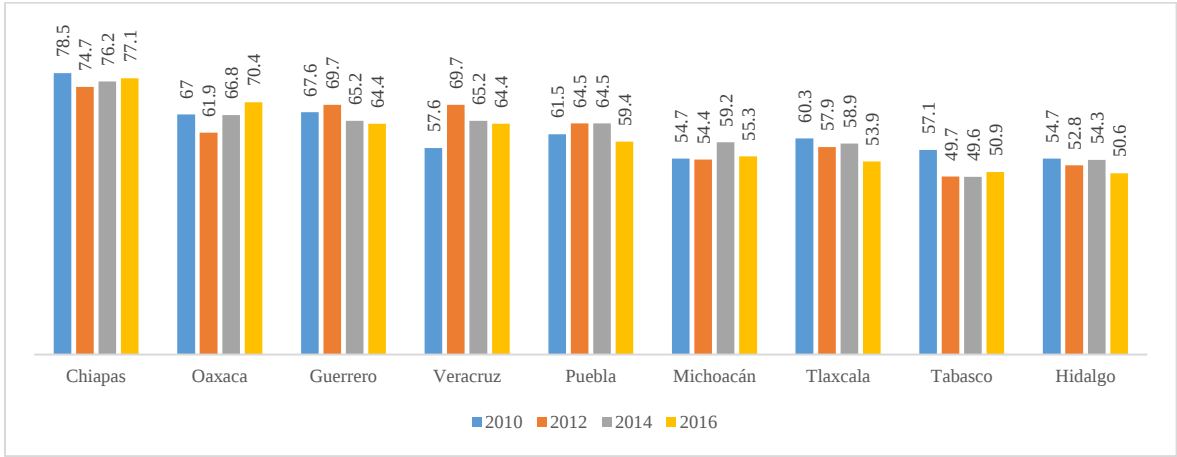
Gráfica 21 Porcentaje de personas en condición de pobreza por estado, 2014-2016

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2017

Este comportamiento aún no cuenta con una explicación de amplio consenso, pero la mayoría de los análisis coincide en que una disminución de los índices de pobreza entre los estados más ricos y un incremento de o mantenimiento de los mismos indicadores entre los estados más pobres es evidencia de un incremento de la desigualdad en el sexenio anterior (Fuentes,

2017). El modelo de crecimiento económico que se impulsó desde finales del siglo XX plantea una distribución inequitativa de las oportunidades de acceso al bienestar y desarrollo, favoreciendo la concentración del ingreso entre quienes más tienen y profundizando la pobreza entre los más necesitados.

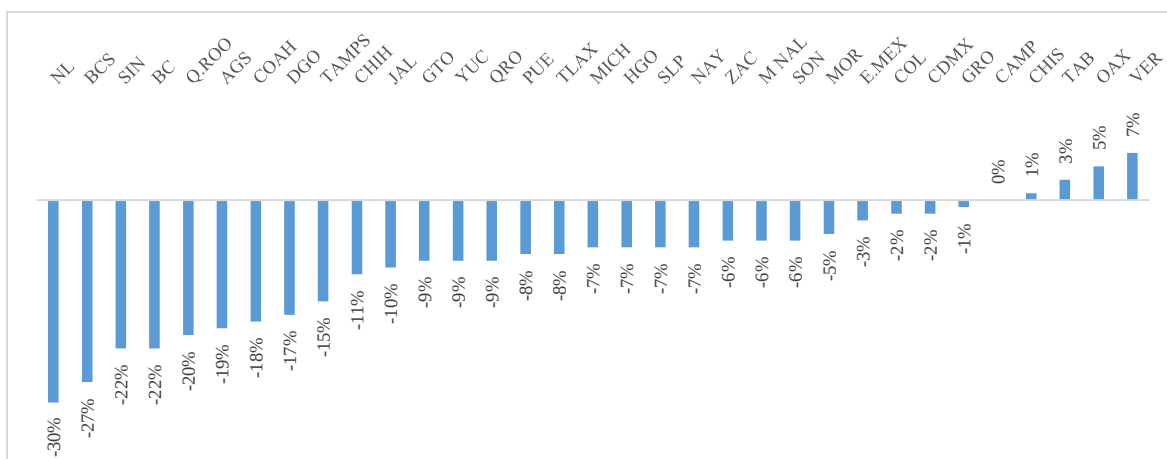
Uno de los aspectos más preocupantes de la última medición de la pobreza disponible, es el comportamiento que ha tenido en las entidades donde el porcentaje de personas en condición de pobreza excede el 50% (gráfica 22), presentando avances en los estados de Tlaxcala y Puebla (-8%), o Michoacán e Hidalgo (-7%), pero con significativos deterioros como Oaxaca (5%) y Tabasco (3%).



Gráfica 22 Porcentaje de población en pobreza en estados con mayor prevalencia, 2010-2016

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2017

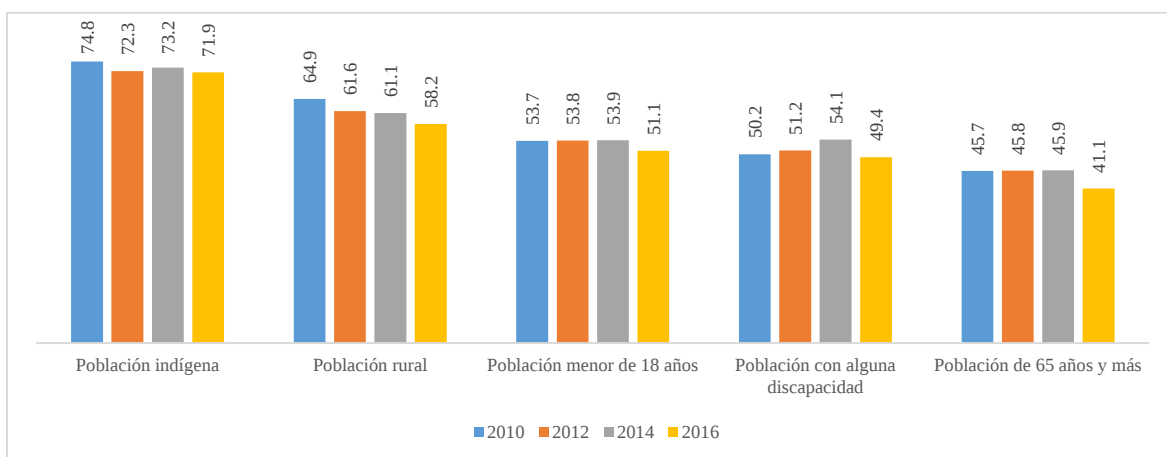
De forma global, se observó que la proporción de personas en situación de pobreza de la medición de 2016 regreso a niveles cercanos a la medición de 2012, esta tendencia a la estabilidad en lo general dificulta hablar de una tendencia a la disminución de la pobreza en el país, a pesar de la tendencia generalizada en la mayoría de los estados (gráfica 23)



Gráfica 23 Cambio porcentual de personas en condición de pobreza por estado, 2014-2016

Fuente: Elaboración propia con base en, CONEVAL, 2017

Por otro lado, y como se ha mencionado, la situación de pobreza se encuentra ligada no solo al ámbito regional, sino a otras características poblacionales que sitúan en condición de vulnerabilidad a las personas (gráfica 24). Tal como lo son el origen étnico, encontrando que el 71.9% de las personas indígenas de México se encuentran en situación de pobreza, la ruralidad, cuyo descenso en los últimos años se acompaña de la migración de las personas al ámbito urbano, la infancia, donde 51.1% de las niñas y los niños de México se encuentran en esta situación, la discapacidad como aspecto que restringe la participación en la vida pública y finalmente la vejez.

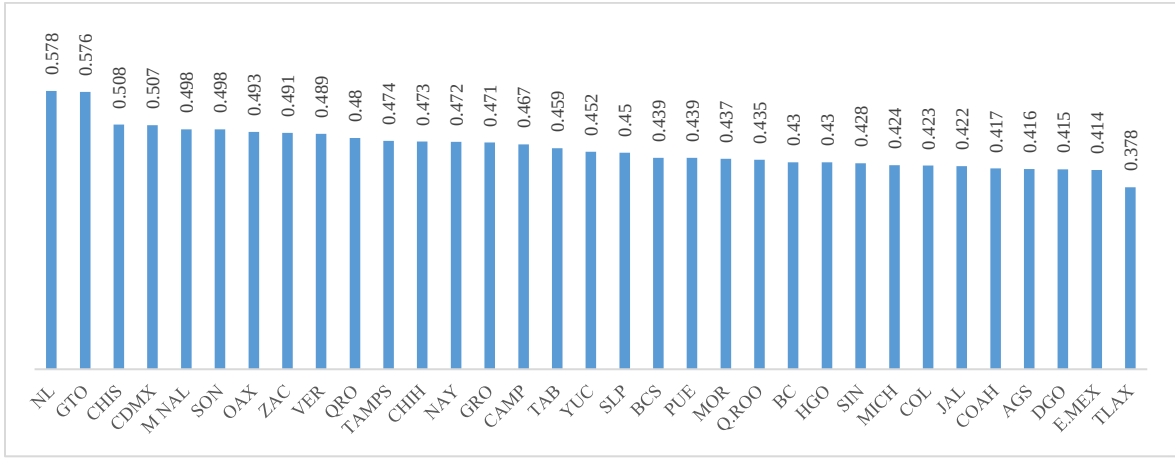


Gráfica 24 Personas en pobreza a nivel nacional por variables seleccionadas, 2012-2016

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2017

La información que proporciona la medición multifactorial de la pobreza realizada por CONEVAL (2017) exhibe diferentes aspectos del fenómeno en los últimos años; donde es posible encontrar reducciones significativas del número de personas en situación de pobreza en el norte del país, principalmente en Nuevo León, Sinaloa y la península de Baja California, una reducción marginal en la zona centro que habla de un estancamiento en los esfuerzos del combate a la pobreza y un incremento en las entidades más pobres de México.

Si observamos los cambios en la concentración del ingreso y la desigualdad a partir del coeficiente de Gini, vemos que no hay una relación directa entre ambos (R^2 de 0.1136), aunque no deja de ser sorprendente que el estado más desigual (Nuevo León con un Gini de 0.578) fue también el que tuvo un mejor desempeño en la reducción de la pobreza (-30%), mientras que el estado menos desigual (Tlaxcala con un Gini de 0.378) tuvo una reducción inferior al promedio nacional (-8.0%). Esta información parece apuntar a que desigualdad y pobreza son dos fenómenos menos vinculados de lo que podría esperarse, por lo que plantean dos aspectos diferentes, aunque complementarios de las políticas públicas de desarrollo social (gráfica 25).



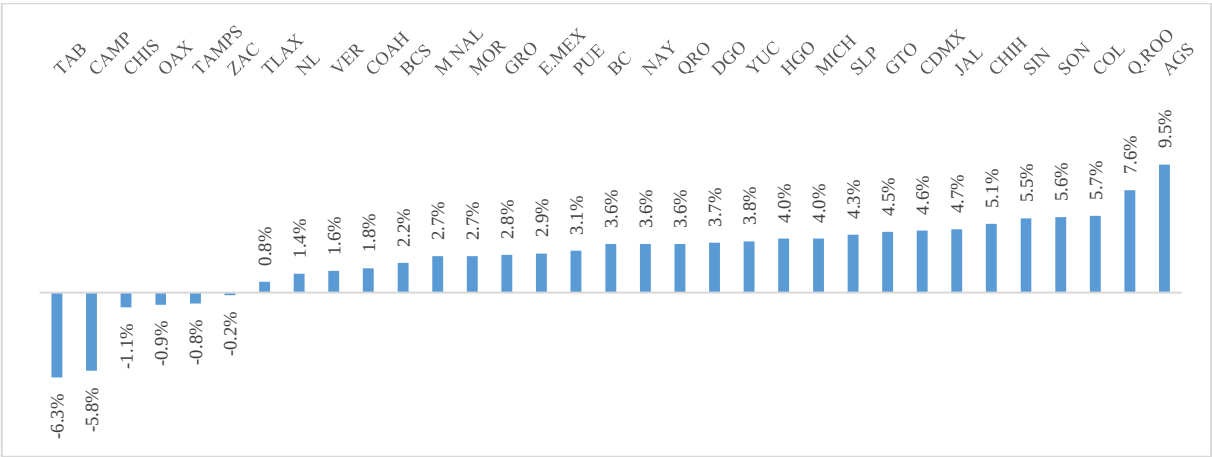
Gráfica 25 Coeficiente de Gini por estado, 2016

Fuente: Elaboración propia con información de la Medición

Multidimensional de la Pobreza, CONEVAL, 2017

Por lo que refiere a la disminución de la pobreza y al crecimiento del PIB en las entidades federativas (gráfica 26), hay más elementos para tratar de establecer un vínculo entre ambas variables, aunque no se trata de una relación clara entre ellas (R^2 -0.3971), donde Tabasco,

el estado con el peor desempeño económico en el 2016 (una caída de -6.3% en el PIB) presentó un incremento del 3.0% en la proporción de personas en situación de pobreza. En este mismo comparativo tenemos que Aguascalientes, el estado con el mayor crecimiento económico del 2016, tuvo una muy buena disminución proporcional de personas en situación de pobreza (-19.0), pero se encuentra muy lejos de Nuevo León, el estado con la mayor reducción de la pobreza (-30%) quien presentó un desempeño muy inferior al de media nacional con apenas un crecimiento del 1.4% de su PIB.



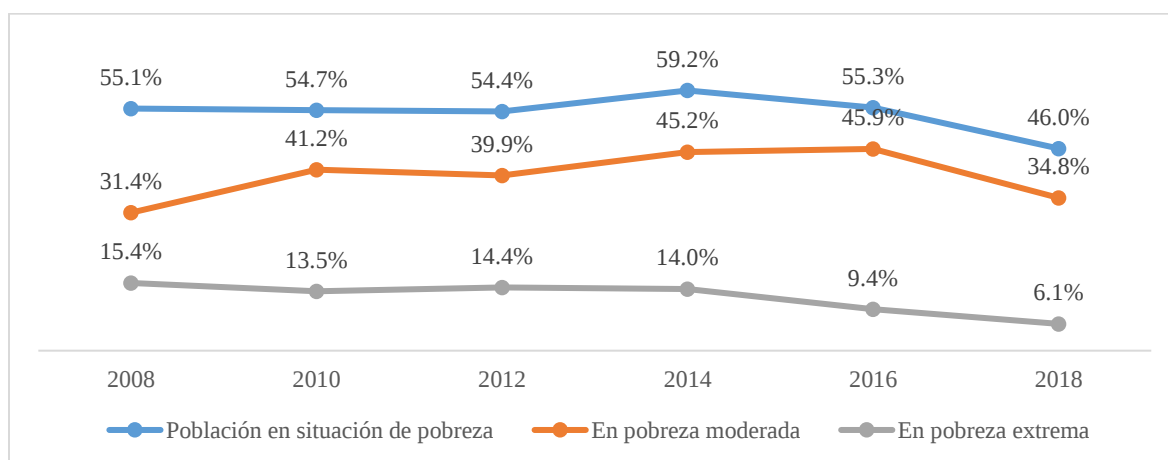
Gráfica 26 Comportamiento del PIB por Entidad Federativa, 2016

Fuente: INEGI, 2018

Como se puede apreciar en estas cuestiones, la complejidad del fenómeno de la pobreza, lo complejo que resulta establecer un claro vínculo entre ella y la desigualdad en el ingreso, así como la relación indirecta entre el crecimiento económico y su disminución. Plantean un desafío muy grande para la construcción de políticas públicas de desarrollo que efectivamente logren dar solución a esta problemática.

4.4. La pobreza en Michoacán

Hablar de la pobreza en el estado de Michoacán es una de las grandes paradojas y contradicciones del México contemporáneo. Un estado con 4.6 millones de habitantes distribuidos en un territorio 58,598.7 km² con un litoral de 247 km (INEGI, 2020), una potencia turística que recibe anualmente 2.5 millones de visitantes (SECTUR, 2020) y una de las principales entidades agroexportadoras de México (SIAP, 2020). Que, sin embargo, tiene una proporción considerable de su población en situación de pobreza (46.0%), con una reducción de un 9.1% de la población en esta condición en los últimos 10 años (gráfica 27). La situación de vulnerabilidad y marginación de la entidad puede observarse como una constante en el tiempo, donde se ha pasado de 2.4 millones de personas en situación de pobreza en 2008 a 2.2 millones en igual circunstancia en 2018 (CONEVAL, 2018).



Gráfica 27. Población en situación de pobreza en Michoacán, 2010-2016

Fuente: CONEVAL, 2016

Lo que se observa en los datos de referencia sobre las personas en situación de pobreza extrema, entendida como aquella persona con tres o más carencias sociales en la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL y un ingreso insuficiente para la adquisición de la canasta alimentaria, es una tendencia a la baja. Pasando de 15.4% de la población en 2008 a 6.1% en 2018. Sin embargo, esta apreciación de éxito en el bloque más empobrecido oculta

lo estable de los porcentajes en la categoría de pobreza moderada. Donde 3 de cada 10 michoacanos se encuentran atrapados en la “trampa de la pobreza”, una condición que como se ha mencionado antes no permite que las personas superen esta condición y permanezcan dependientes de los programas sociales para no ver comprometido su bienestar, pero no han significado soluciones de fondo al problema de la pobreza en la entidad.

Respecto a las carencias sociales promedio en Michoacán, estas han tenido una reducción promedio de aproximadamente una carencia en el periodo de referencia (2008-2018), sin embargo, plantean una estabilidad reciente que dificultara significativamente una disminución mayor en el corto plazo (tabla 3), pasando de 2.3 en 2016 a 2.2 en 2018. Eso sin considerar la trampa de los promedios, que dificultan tener un diagnostico detallado de la situación real de la pobreza en la entidad.

Indicadores	Porcentaje						Miles de personas						Carencias promedio					
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Pobreza																		
Población en situación de pobreza	55.5	54.7	54.4	59.2	55.3	46.0	2,411.2	2,424.8	2,447.7	2,708.6	2,565.9	2,161.9	3.1	2.8	2.6	2.5	2.3	2.2
Población en situación de pobreza moderada	40.1	41.2	39.9	45.2	45.9	40.0	1,742.3	1,826.9	1,797.3	2,066.8	2,130.5	1,877.6	2.7	2.5	2.2	2.2	2.1	2.0
Población en situación de pobreza extrema	15.4	13.5	14.4	14.0	9.4	6.1	668.9	598.0	650.3	641.9	435.3	284.4	4.1	3.9	3.7	3.7	3.6	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	31.4	28.6	30.7	25.0	27.8	34.8	1,365.1	1,269.2	1,381.0	1,142.4	1,290.1	1,634.4	2.4	2.2	2.2	2.0	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	2.5	4.3	3.5	4.1	4.7	4.9	109.6	192.5	157.7	186.4	219.3	228.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	10.6	12.3	11.5	11.7	12.1	14.3	460.7	544.1	515.8	534.2	561.5	670.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social																		
Población con al menos una carencia social	85.9	83.4	85.0	84.2	83.2	80.9	3,776.3	3,694.0	3,828.7	3,851.1	3,855.9	3,796.3	2.8	2.6	2.5	2.4	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	47.1	40.3	36.6	35.1	29.5	22.6	2,049.2	1,785.2	1,649.3	1,505.5	1,320.5	1,062.0	3.8	3.7	3.7	3.6	3.5	3.5
Indicadores de carencia social																		
Rezago educativo	31.9	30.6	26.1	27.6	27.4	24.2	1,385.1	1,355.3	1,175.6	1,260.3	1,268.3	1,134.3	3.6	3.3	3.2	3.0	2.8	2.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	55.6	38.2	28.6	26.2	22.8	21.2	2,417.5	1,694.7	1,296.0	1,198.2	1,054.1	995.1	3.2	3.2	3.2	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	77.4	72.2	71.6	71.3	68.9	69.5	3,362.9	3,200.9	3,225.6	3,250.0	3,193.2	3,262.2	3.0	2.8	2.6	2.5	2.4	2.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	22.5	22.4	21.1	15.4	14.8	12.7	978.2	992.1	948.5	705.7	686.8	595.6	4.1	3.7	3.7	3.6	3.5	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	26.9	27.2	30.4	26.6	24.5	17.7	1,168.3	1,205.4	1,369.4	1,214.5	1,134.8	829.7	3.9	3.6	3.4	3.3	3.1	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	31.8	28.8	32.2	34.7	25.9	21.1	1,383.6	1,277.9	1,450.5	1,584.6	1,202.8	988.8	3.7	3.5	3.2	3.1	2.8	2.9
Bienestar																		
Población con ingreso inferior a la línea pobreza extrema por ingresos	22.2	21.6	24.2	24.4	21.0	15.6	964.3	957.0	1,091.6	1,116.6	973.7	730.6	3.3	3.1	2.8	2.8	2.4	2.3
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	58.9	55.1	57.9	63.3	60.1	50.9	2,520.8	2,617.4	2,605.3	2,895.1	2,785.2	2,390.6	7.0	6.6	6.5	6.4	6.2	6.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el INEGI-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el INEGI del INEGI-ENIGH 2016 y 2018.

Tabla 3 Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en Michoacán, 2010-2016

Fuente: CONEVAL, 2016

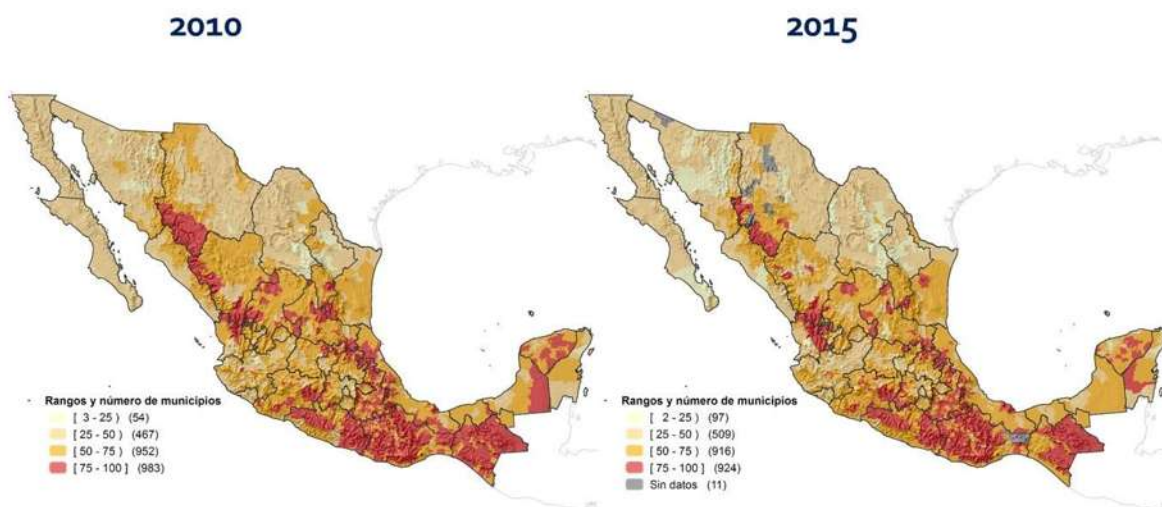
Siguiendo con las carencias medidas por CONEVAL, encontramos que las personas con rezago educativo pasaron de 27.4% a 24.2% entre 2016 y 2018, es decir, 1.25 millones de personas en Michoacán no han completado su educación básica en función del grupo etario de referencia. En cuanto a la carencia por acceso a los servicios de salud, pasamos de 22.8% a 21.2% entre 2016 y 2018, lo que significa que 1 de cada 5 michoacanos no se encuentra adscrito para recibir servicios médicos de alguna institución de salud (1.06 millones de personas).

En cuanto a la carencia por acceso a la seguridad social, esta pasó de 68.9% a 69.5% entre 2016 y 2018, con lo cual se obtiene que 3.22 millones de personas en el estado no

cuentan con las prestaciones de ley suficientes que garanticen un retiro por vejez o incapacidad. Sin entrar en detalles sobre la calidad de los beneficios de quienes, si lo reciben, se tiene un incremento de la vulnerabilidad de las personas en este sentido. En lo que toca a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, esta pasó de 14.8% a 12.7% entre 2016 y 2018. Encontrando que 0.75 millones de personas presentan condiciones de hacinamiento (más de 2.5 personas por habitación) o los materiales de su vivienda no permiten garantizar la salud de sus habitantes al tener pisos de tierra, techos de lámina y/o paredes que no resguardan efectivamente del clima exterior. En cuanto a los servicios básicos en la vivienda, este indicador tuvo un cambio de 24.5% a 17.7% entre 2016 y 2018. Estamos hablando de 1.22 millones de personas que no cuentan con agua potable, servicio de drenaje, electricidad y que emplean como medio de combustión leña o carbón.

Como se ha mencionado en el pasado, el acceso a la alimentación no sólo es un derecho humano consagrado en la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sino uno de los indicadores clásicos vinculados a la pobreza (Banerjee & Duflo, 2012). Las personas que presentaron un grado de inseguridad alimentaria de moderada a muy alta entre 2016 y 2018 pasaron de 25.9% a 21.1%, lo que significa que 1.48 millones de personas presentan vulnerabilidad en uno de los aspectos más sensibles de la vida como lo es la alimentación adecuada, nutritiva y de calidad (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

Estos valores tanto de pobreza por acceso a la canasta básica alimentaria y no alimentaria y las carencias de alguno de los servicios básicos, pueden observarse en el mapa 3 de la pobreza municipal en México, donde se puede ver el cambio experimentado entre 2010 y 2015. En la imagen podemos identificar un ligero decremento en el número de municipios por rango categorial, donde se pasó de 983 municipios con una prevalencia de más del 75% de su población en condición de pobreza en 2010 a 924 municipios en igual condición en 2015. Una disminución de 952 municipios en 2010 a 916 municipios en 2015 con una intensidad proporcional de personas en condición de pobreza que va del 50% al 75% del total de su población. De igual manera se presentó un incremento en los municipios que lograron tener entre el 25% y el 50% de su población en situación de pobreza, pasando de 467 en 2010 a 509 en 2015 y del rango que identifica a menos del 25% de la población en situación de pobreza pasando de 54 a 97 municipios en el periodo de tiempo observado.

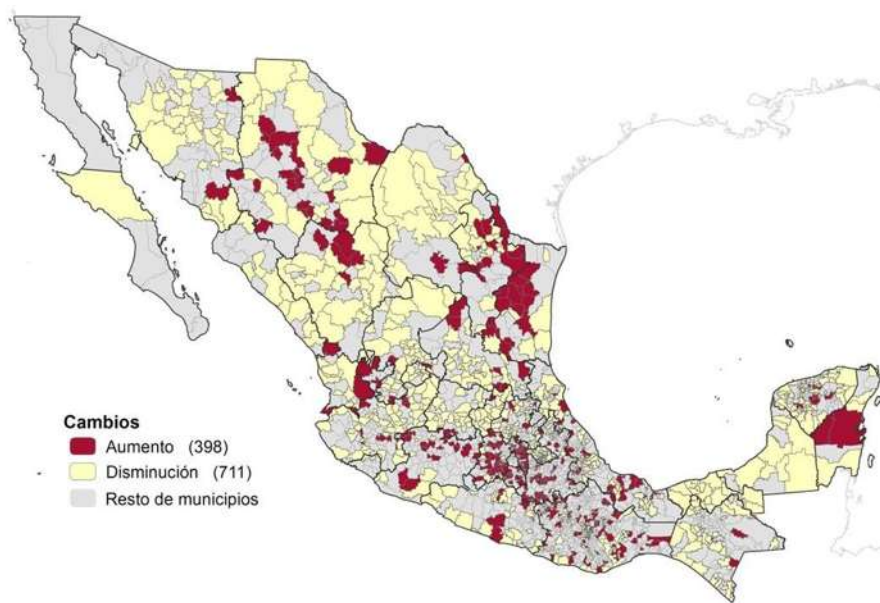


Mapa 3. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio en México

Fuente: CONEVAL, 2015

En el mapa 4 podemos observar el cambio porcentual de la población en situación de pobreza a nivel municipal, donde se encontró una disminución en 711 municipios (28.9%) y un incremento en 398 municipios (16.2%). El resto de los 1,347 (54.9) municipios no presentó cambios en la medición de la pobreza. Esto quiere decir que si bien se identificaron mejorías en algunos casos y que aquellos que empeoraron representan el grupo menos abundante, más de la mitad de los municipios no registraron ningún efecto en materia de combate a la pobreza (CONEVAL, 2018).

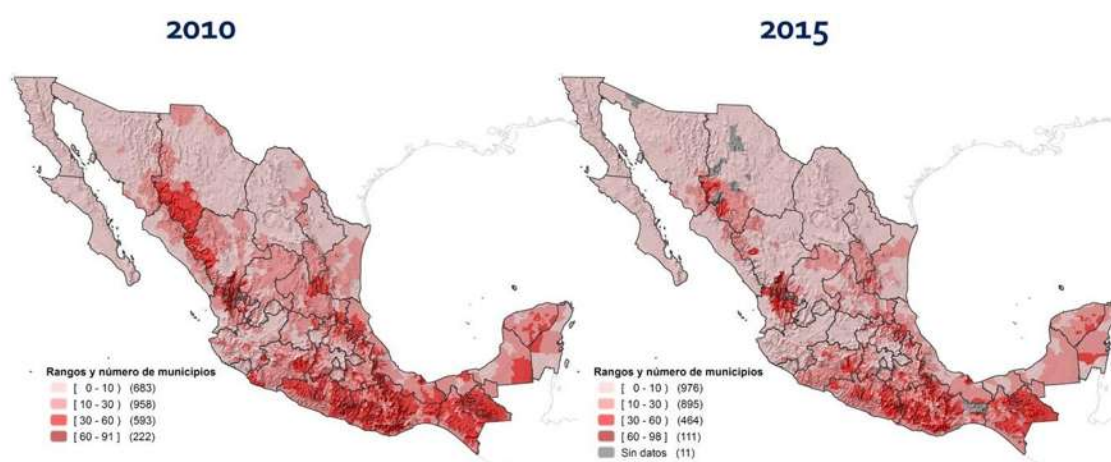
En el mapa 5 se observa el detalle del cambio porcentual de la población en condición de pobreza extrema a nivel municipal, donde se observa igualmente una mejoría en los datos. Disminuyendo el número de municipios que presentan un porcentaje superior al 60% de su población en situación de pobreza extrema de 222 en 2010 a 111 en 2015 y una disminución de aquellos que tenían entre 30 a 60% de la población en igual condición, pasando de 593 municipios en 2010 a 464 municipios en 2015. En cuanto al número de municipios cuya población se encontraba entre un 10% y 30% en situación de pobreza extrema, se encontró una disminución, pasando de 958 en 2010 a 895 en 2015.



Mapa 4. Cambio en el porcentaje de la población en situación de pobreza de 5 o más puntos porcentuales por municipio en México, 2010-2015

Fuente: CONEVAL, 2015

En cuanto al número de municipios en las categorías más bajas, estos incrementaron, pasando de 683 municipios con menos del 10% de su población en pobreza extrema en 2010 a 976 municipios en 2015.



Mapa 5. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema por municipio en México, 2010-2015

Fuente: CONEVAL, 2015

La información estadística disponible de CONEVAL habla de la contención del fenómeno de la pobreza en el estado, particularmente de aquella denominada pobreza extrema. De igual manera se identifican cambios positivos en la métrica asociada a los indicadores de carencias sociales. Sin embargo, no se puede hablar de una marcada tendencia favorable en tanto se trata de un estado que ha mantenido como constante la generación de la riqueza y la estabilidad en el área de la pobreza moderada.

En resumen, debemos señalar que la medición de cualquier fenómeno establece una perspectiva teórica y empírica asociada a la representación numérica del fenómeno y que para el caso de la pobreza esta medición ni puede ser entendida como algo neutro. Haciendo de la pobreza un elemento consustancialmente complejo, donde es posible observar tensiones respecto a su valoración en tanto un puntaje elevado puede ser interpretado como el fracaso de las medidas adoptadas por el gobierno en turno para dar soluciones a problemas sociales y una puntuación baja puede ser presumida como el resultado inequívoco del éxito de las políticas y programas sociales emprendidos.

Si embargo, la realidad social suele ser mucho más compleja de lo que se captura en la medición de un aspecto de la realidad que como señalan Barcelata y Boltvinik (2012, pág. 98): “Degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social; un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad.”

Capítulo V Evaluación de las políticas públicas en Michoacán

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021, lograr el desarrollo social sustentable “requiere de una evaluación estratégica que permita, en el proceso, adecuar, ajustar, reorientar, reformular e implementar acciones emergentes acordes al devenir y el comportamiento del contexto.” (PLADIEM, 2015, pág. 20). Es decir, la evaluación de los programas de política social constituye una de las premisas fundamentales de la puesta en marcha de las políticas públicas del estado de Michoacán.

Como se observó en los capítulos anteriores, esquemáticamente la evaluación representa la última parte del ciclo de las políticas, aunque esta se lleva a cabo durante todo el proceso como un mecanismo de ajuste y mejoramiento continuo de todo el sistema. En ella se analizan de manera sistemática las intervenciones propuestas en los diferentes programas que forman la política para valorar el desempeño de estas y si bien existen diferentes formas de abordarla, es importante contar con 1) la formulación del problema y la propuesta de solución de la política; 2) las acciones concretas que emprendió la política en particular en un periodo de tiempo; y 3) la observación de los efectos atribuibles a dicha intervención (Salazar Vargas, Políticas Públicas, 2011).

En el presente capítulo se presentan los resultados de la evaluación de los principales programas de desarrollo social de la administración estatal que fueron operados por la Secretaría de Política Social, posteriormente reestructurada como Secretaría de Desarrollo Social y Humano en el período 2015-2018. Estos son, el programa Beca Futuro que planteó las transferencias condicionadas a estudiantes en el último año de educación básica, media superior y superior; y el programa Sí Alimenta que estableció la entrega de paquetes alimentarios a personas mayores en situación de pobreza con la intención de “lograr cambios significativos en poco tiempo en el desarrollo estatal” (PLADIEM, 2015, pág. 122).

5.1. Evaluación de Consistencia y Resultados de los Programas

Con la finalidad de evaluar el resultado de la implementación de los programas de política social “Beca Futuro” y “Sí Alimenta” en el Estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2018, se optó por la utilización de los criterios de CONEVAL para la Evaluación de Consistencia y Resultados, la cual permite analizar sistemáticamente la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa para conocer su desempeño global, medir sus resultados mejorar el programa a partir del cumplimiento en la matriz de indicadores (CONEVAL, 2017).

Este enfoque de evaluación fue desarrollado en 2007 como un esfuerzo por homogeneizar los procesos de evaluación de los programas sociales y contar con un instrumento general para tal fin. En su primera edición se aplicó a 106 programas federales. Posteriormente se ajustaría y entre 2011 y 2012 serviría para la evaluación de 131 programas de desarrollo social. El mismo se encontró vigente hasta 2017, cuando en febrero son presentados los nuevos términos de referencia. Como tal, esta evaluación contempla su aplicación a los dos años de la creación de los programas. En ella se identifican seis aspectos que permiten realizar la valoración de los programas orientados al desarrollo social (figura 27).

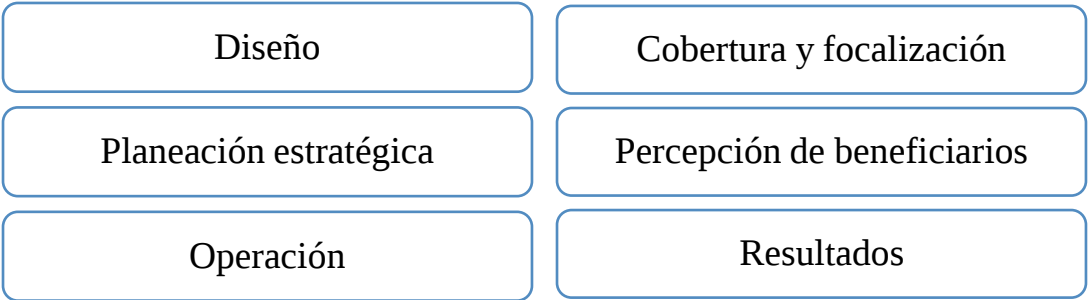


Figura 27 Elementos de la Evaluación de Consistencia y Resultados

Fuente: Términos de referencia vigentes. CONEVAL, 2017

Como se aprecia en la figura 29, el primer aspecto a considerar en la evaluación es el análisis de la lógica y congruencia en el diseño del programa. El análisis de diseño busca permite visualizar el ámbito de acción de la política pública y su relación con los planes Nacional,

estatal, municipal o sectoriales, así como el vínculo con la normatividad aplicable. Identificando además la complementariedad y coincidencias con otros programas para evitar duplicidades.

En segundo lugar, tenemos la planeación estratégica del programa, donde se vislumbran los instrumentos de planeación y su orientación a los resultados. En este punto es importante destacar que no necesariamente el cumplimiento de los objetivos de la planeación da como resultado el cambio esperado a partir de la implementación de la política y es justamente este apartado el que permite ponerlo de manifiesto. En tercer lugar, se encuentra la operación, entendida como el análisis de los principales procesos establecidos en las ROP y en los sistemas información del programa, así como aquellos que se observen en los mecanismos de rendición de cuentas.

En cuarto lugar, se encuentra la cobertura del programa y la focalización de sus beneficiarios, así como los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado. La perspectiva de focalización es uno de los componentes principales de la construcción de programas de inversión social en la búsqueda de solucionar problemas sociales y hasta el 2018 fue la perspectiva dominante en la construcción de políticas sociales en México.

El quinto aspecto de la Evaluación de Consistencia y Resultados es la percepción de los beneficiarios, haciendo explícitos los mecanismos con los que el programa cuenta para obtener información de los beneficiarios para medir la satisfacción de los usuarios y de los resultados. Finalmente, es necesario contrastar los resultados del programa en atención al problema que busca solucionar.

Estos aspectos de valoración se materializan en 51 preguntas que se responden con los documentos generados por la secretaría encargada del programa (tabla 4). Dicha evaluación se realiza por medio de un análisis de gabinete con la información proporcionada por la dependencia responsable de programa.

APARTADO	PREGUNTAS	TOTAL
Diseño	1-13	13
Planeación y Orientación a Resultados	14-22	9
Cobertura y Focalización	23-25	3
Operación	26-42	17
Percepción de la Población Atendida	43	1
Medición de Resultados	44-51	8
TOTAL	51	51

Tabla 4 Criterios técnicos de evaluación

Fuente: **Evaluación de Consistencia y Resultados, CONEVAL, 2017, págs. 8**

El análisis de gabinete involucra el acopio, organización y valoración de la información obtenida de fuentes oficiales. Principalmente de las Reglas de Operación del programa, la normatividad vigente, la Matriz de Indicadores de Resultados, Informes varios (financieros, presupuestal, externos, etc.), el árbol de problema del programa y la Matriz de Marco Lógico, Bases de Datos y Sistemas Informativos y los Manuales de Procedimiento y Operativos del Programa.

Para fines de este trabajo, se utilizaron principalmente las ROP de ambos programas, los Informes de gobierno de la administración de Silvano Aureoles y las bases de datos disponibles. Mismas que se complementaron con trabajo de campo conocer la percepción de la población atendida.

La estructura del cuestionario de evaluación (Anexo 1) incluyen 34 preguntas que se responden de manera binaria (Sí/No) con el sustento de la información documental disponible y generando una puntuación de 1 a 4 en función del cumplimiento de los niveles definidos en cada una de las preguntas. En el resto de las 17 preguntas no procede valoración cuantitativa, por lo que no incluyen niveles de respuestas y se deben responder con base en un análisis sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo.

5.1.1. Instrumentos complementarios

Adicionalmente a lo contemplado en los TdR, se desarrollaron dos instrumentos de trabajo de campo para obtener información de la percepción de los beneficiarios. Estos cuestionarios se aplicaron con la finalidad de subsanar uno de los elementos más importantes de todo programa de política social. La percepción de las personas que son beneficiarias de un programa en cuestión.

La aplicación de instrumentos con preguntas cerradas obedece a una lógica cuantitativa, secuencial y probatoria. En ella se establecen secuencias de orden riguroso para tratar de medir la percepción, que no es otra cosa que el resultado de los aspectos cognitivos, emocionales y conductuales de las personas en torno a un fenómeno en cuestión. Tomando de base a Giddens, se estableció un proceso para medir variables en un contexto específico, analizar dichos datos y extraer conclusiones de ellos (figura 28).

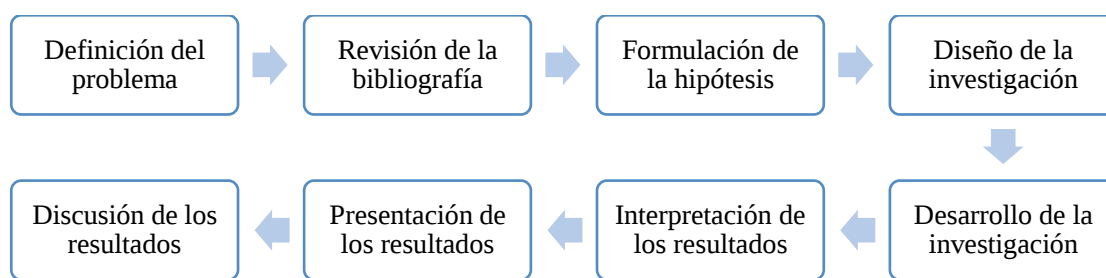


Figura 28. Fases del proceso de la investigación social, Giddens, 2010, págs. 62

La adopción de esta estrategia para la recolección de información está relacionada con la búsqueda de generalizar los resultados de la muestra a todos los individuos de un conjunto (Malhotra, 2008). La encuesta constituyó el un método de trabajo para caracterizar a ambos programas desde el interrogatorio estructurado, donde se prepararon las preguntas y se probaron de manera preliminar en una prueba piloto para obtener así datos de fiar (López Romo, 1998).

El cuestionario orientado a los jóvenes de Beca Futuro empleo un esquema de construcción en escala ordinal de tipo Likert a la que se aplicó una prueba de Alpha de Cronbach para establecer la capacidad del instrumento de medir un mismo constructo (Cronbach, 1951), en este caso, la percepción de los beneficiarios del programa. La fórmula del α -Cronbach es la siguiente:

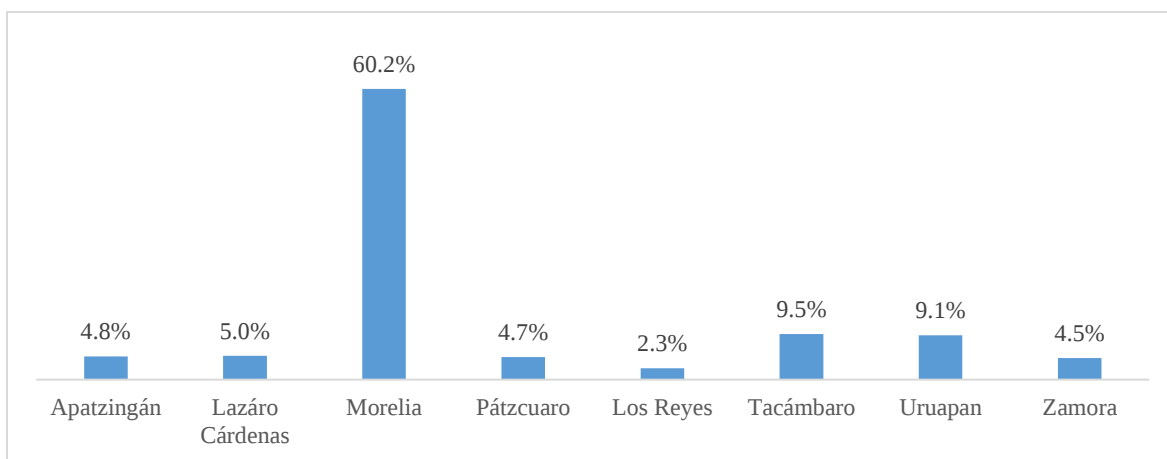
$$\alpha = \frac{k}{k-1} \left[1 - \frac{\sum vi}{Vt} \right]$$

Aunque el resultado se obtuvo por medio de la función del SPSS 20, encontrando un valor de $\alpha_1 = 0.82$ para el primer instrumento y de $\alpha_2 = 0.76$ para el segundo cuestionario. Ambos resultados fueron lo suficientemente altos para aceptarlos como instrumentos de investigación (García-Bellido, González Such, & Jornet Meliá, 2010). Para el caso de Sí Alimenta, además de las opciones de tipo Likert, se aplicaron las preguntas de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, dicho instrumento se encuentra estandarizado y se utiliza como base de las valoraciones de CONEVAL en términos de intervenciones alimentarias (Villagómez-Ornelas, y otros, 2014).

5.1.2. Muestreo y cálculo de la muestra

Como es sabido, la muestra es una parte de la población de interés y es utilizada como base en los estudios por encuesta para obtener información. La técnica por medio de la cual se obtiene es denominada muestreo y en este caso se realizó buscando la aleatoriedad para permitir la representatividad de ambos grupos (Lind, Marchal, & Wathen, 2008).

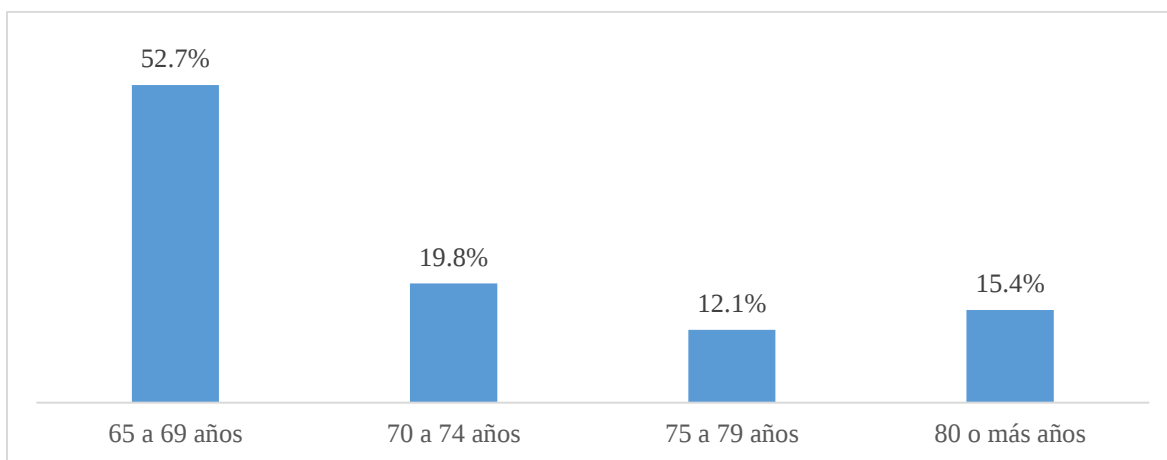
Los cuestionarios a jóvenes se aplicaron en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Instituto Tecnológico de Morelia en la capital del estado y en los Institutos tecnológicos de Apatzingán, Lázaro Cárdenas, Pátzcuaro, Tacámbaro, Uruapan y Zamora. Estos municipios fueron elegidos en función del tamaño poblacional de los mismos y de su participación en el programa. Representando el 75% del total de los beneficiarios (gráfica 28).



Gráfica 28 Participación por municipio en la muestra “Beca Futuro”

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

Por su parte, los cuestionarios aplicados a la población adulta mayor beneficiaria de Sí Alimenta se realizaron en su totalidad en el municipio de Morelia, ello debido a la complejidad que representó acudir a los centros municipales de enlace para el levantamiento de información, encontrando en su mayoría personas del rango de 65 a 69 años (gráfica 29).



Gráfica 29. Edad de las personas que participaron en el estudio

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

El muestreo que se realizó para ambos grupos buscó la representatividad de los datos, para ello se caracterizaron ambas poblaciones de beneficiarios a partir de las bases de datos disponibles. Donde se tiene que había 33,722 jóvenes registrados en la base de datos de beca Futuro y 8,117 personas adultas mayores en el municipio de Morelia que recibían el apoyo

de canasta alimentaria. Utilizando de referente la formula general (López Romo, 1998, pág. 55) para el cálculo del tamaño muestral siguiente:

$$n = \frac{NPQ}{\left(\frac{ME^2}{NC^2} (N - 1)\right) + PQ}$$

Tras sustituir los valores con un nivel de confianza al 95% (NC), lo que revela la probabilidad de seleccionar personas de un rango determinado y un margen de error al 5% (Me) que permite estimar la medida en que es posible esperar que los resultados reflejen la opinión general. Se obtuvieron los siguientes tamaños muestrales:

Beca Futuro	Sí Alimenta
$n_1 = 380$	$n_1 = 367$

En total se aplicaron 750 cuestionarios, de los cuales el 98% cumplió las características deseadas de integralidad necesarios para ser utilizados en este estudio (735 cuestionarios).

5.2. Programa: Beca Futuro

El programa “Beca Futuro” (figura 29) es un programa de desarrollo social del gobierno de Michoacán cuyo objetivo busca “Mejorar el desempeño y mejorar la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo inscritos en escuelas públicas, concluyendo la educación básica y asegurando la permanencia en la educación media superior y superior” (ROP Beca Futuro, 2016). Para tal fin, el programa establece la transferencia condicionadas en efectivo a estudiantes de segundo y tercer año de secundaria, educación media superior y hasta tercer año de educación superior que cursaban el ciclo escolar 2015-2016.



Figura 29 Imagen del programa “Beca Futuro”

Fuente: SEDESOH, 2018

5.2.1. Características de Beca Futuro

Este programa es un subsidio establecido por el Gobierno del Estado de Michoacán con la finalidad de contribuir al acceso a la educación de los estudiantes beneficiarios en instituciones Públicas dentro del Estado de Michoacán, promoviendo de esta manera la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo estatal y evitando así la deserción asociada a la falta de recursos económicos. A manera de contraprestación, el programa establece la incorpora-

ción de los estudiantes a brigadas que realizarían labores comunitarias. Sin embargo, no especifica metas concretas relacionadas con el objetivo de disminuir el abandono escolar en la entidad.

Beca Futuro estableció la entrega de transferencias que iban de los \$1,000 pesos para los estudiantes de nivel secundaria, \$1,200 pesos para los alumnos de nivel medio superior y \$1,500 pesos para los alumnos inscritos en el nivel superior. Previendo la entrega de tres apoyos en el 2016 en los meses de abril, mayo y junio de 2016. Mismos que se entregarían vía tarjeta bancaria por conducto de la Secretaría de Finanzas en coordinación con la Secretaría de Política Social a un universo estimado de 20 mil estudiantes.

5.2.2. Diseño de Beca Futuro

Acorde a lo contemplado en los términos de referencia de la Evaluación de Consistencia de Resultados, para iniciar con la valoración del programa Beca Futuro, es necesario realizar el análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa contenido en sus ROP.

1. El problema que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.

“...evitar la deserción de los estudiantes de las instituciones educativas por falta de recursos, garantizando su trayecto escolar durante su formación académica; brindar una mejor calidad educativa y la reconstrucción del tejido social en el Estado, especialmente en uno de sus sectores más importantes como lo es la juventud, considerada como la protagonista principal del futuro de Michoacán, y abatir las desigualdades del acceso a la educación existente en nuestro Estado.” (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 2).

b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.

“...a favor de los estudiantes que cursan el segundo y tercer año de secundaria, la educación media superior y hasta el tercer año de educación superior en instituciones públicas del Estado (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 2)

c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

En este sentido no se establece una actualización periódica de la información, sólo se menciona la base de datos que se publicó en la página de la secretaria de política social (posteriormente denominada secretaria de desarrollo social y humano). Dicha plataforma se encontró en operación durante dos años, pero nunca fue actualizada.

En cuanto al nivel que mejor representa el grado de cumplimiento del diseño, esta es el 3er nivel, dado que, si bien se identifica el problema a resolver y define a la población objetivo, no presenta una actualización periódica de la información, lo que dificulta conocer la evolución del problema que busca atender.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.
- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- d) El plazo para su revisión y su actualización.

En este caso, no se cuenta con un diagnóstico del problema que se buscó atender con el programa. Dicha información se solicitó a través de la Plataforma Nacional de Transparencia en 2018 con el Folio 00516217, encontrando que no existían dichos documentos. Al no poder revisar el árbol de problemas y objetivos del programa consistentes con la metodología de marco lógico y sólo encontrar una enunciación general de ellos, no es posible evaluarlos.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

En lo que respecta a la justificación teórica, esta no se encuentra detallada en las ROP, sólo se enuncian aspectos generales relacionados con la demografía del grupo etario de jóvenes de 18 a 29 años y algunos aspectos relacionados con las condiciones del estado. En cuanto a los informes de gobierno estatales, se menciona la necesidad del programa para dar solución a la problemática de abandono escolar en Michoacán. Señalando que:

“A través de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH) se ejecuta el Programa Sello Beca Futuro y se amplía la cobertura estatal para favorecer los indicadores de permanencia y eficiencia terminal educativa...” (2do Informe de Gobierno, 2017, pág. 120)

Esta información se une a otros datos estadísticos que se mencionan en el primer y segundo informe de gobierno, pero no constituyen propiamente una adecuada fundamentación teórica del problema, en todo caso es una aproximación cuantitativa al mismo. Es decir, se tiene una justificación empírica documentada para el otorgamiento de becas a estudiantes, pero esta no es consistente con el diagnóstico del problema. Por lo que esta pregunta corresponde al primer nivel de evaluación.

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los Objetivos del programa sectorial.

Respecto a los conceptos comunes, existe consistencia en la información contenida en la ROP y la información general del mismo publicada por la secretaría de política social en 2016 en el Instituto de Acceso a la Información Pública (Información General Programas Sociales, 2016). De hecho, buena parte de lo mencionado en las ROP son una calca de la información antes expuesta.

b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial.

Al hablar de los objetivos que se persiguen en concreto con el programa, este enuncia tres aspectos en las ROP, los cuales son: a) evitar la “deserción escolar” atribuible a problemas socioeconómicos, b) brindar una mejor calidad educativa y c) reconstruir el “tejido social”. En el primer caso, el concepto deserción es utilizado de manera general en el discurso de los propios informes de gobierno, pese a que a nivel nacional se utiliza el término “abandono escolar”, esta discrepancia no es un asunto menor y obedece a un enfoque en desuso. En cuanto al segundo objetivo, no hay forma de relacionar el subsidio que establece el gobierno de Michoacán con el concepto de “calidad educativa”, mismo que se deja de lado en documentos subsecuentes y por último, la búsqueda de reconstruir el “tejido social” es una característica que se enuncia continuamente en diversos documentos de esta administración, pero no se establece exactamente qué es y cómo se puede reestablecerse, ni se enuncia el punto al que se busca regresar. Por lo anterior, el uso de estas expresiones termina siendo mucho más retórico que funcional y no presentan consistencia al interior de los documentos revisados.

Por lo anterior, es posible señalar que el programa cuenta con un documento que establece la relación del Propósito con los objetivos, pero no es posible establecer su vínculo con los criterios planteados por CONEVAL en los términos de referencia. Por lo anterior, el nivel de la pregunta es uno.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Estatal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial del programa?

El Plan Estatal de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 integra nueve Prioridades Transversales para el Desarrollo Sostenible del Estado de Michoacán, entre ellas la primera que se menciona es la de “Desarrollo Humano; Educación con Calidad y Acceso a la Salud”. En este apartado se menciona a la educación como un eje central del trabajo de la administración estatal:

“La educación proporciona a la sociedad habilidades y destrezas para lograr una mayor prosperidad; la salud de las personas prolonga su esperanza y calidad de vida y un mejor ingreso

les permitirá acceder a los bienes necesarios para cubrir sus necesidades básicas y complementarias, lo que en conjunto propiciará mayor libertad para alcanzar la calidad de vida a que aspira la población.” (PLADIEM, 2015, pág. 24).

Y se enuncia la línea de acción estratégica 1.1.3 busca “Promover, impulsar y fortalecer una educación científica, tecnológica, deportiva y cultural.” Por medio de la acción 1.1.3.3 que justamente da sentido al programa de Beca Futuro al buscar “Disminuir la deserción escolar en los niveles de secundaria y preparatoria, mediante el otorgamiento de becas escolares y otros apoyos como son el transporte escolar en el Estado.” (PLADIEM, 2015, pág. 29).

6. *¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?*

Como se mencionó, existen diversos ODS establecidos en la agenda común 2030, de ellos el programa Beca Futuro se vincula de manera directa con el objetivo cuatro “Educación de calidad” donde justo se menciona el progreso que se tuvo en materia de los objetivos del milenio para lograr la educación primaria universal que es estimada por la ONU en 91% a nivel mundial. Estableciendo:

“El objetivo de lograr una educación inclusiva y de calidad para todos se basa en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible. Con este fin, el objetivo busca asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030. También aspira a proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, además de lograr el acceso universal a educación superior de calidad.” (CEPAL, 2016)

Este objetivo relaciona a la educación con el primer ODS que es el “Fin de la Pobreza”, señalando la relación que existe entre los problemas socioeconómicos y la permanencia de los niños en el sistema educativo. Donde se establece que los niños de los hogares más pobres se encuentran en un riesgo constante de no asistir a la escuela y truncar sus estudios por ese motivo.

Ahora bien, aun cuando el propósito del programa se puede vincular a los ODS antes señalados no se expresa dicha relación de manera explícita en las ROP. Por su parte el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán si lo menciona de manera directa, de acuerdo

con él, el plan estatal: “se articuló con base en las nueve prioridades transversales, mismas que se alinearon al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y a los objetivos de desarrollo sostenible que estableció la Organización de las Naciones Unidas.” (PLADIEM, 2015, pág. 18).

Esta pregunta no tiene una valoración en los términos de referencia de la Evaluación de consistencia de Resultados de CONEVAL, pero establece un vínculo directo con los ODS como el referente más importante en materia de política pública orientada al desarrollo social en México, ello significa que no hay un diseño endógeno que permita establecer un referente local para establecer las prioridades que se buscan atender desde el Estado.

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

La población potencial, es decir las personas que presentan la necesidad que el programa busca atender se establece en el tercer artículo de las ROP como aquellas personas que cumplen con los siguientes requisitos:

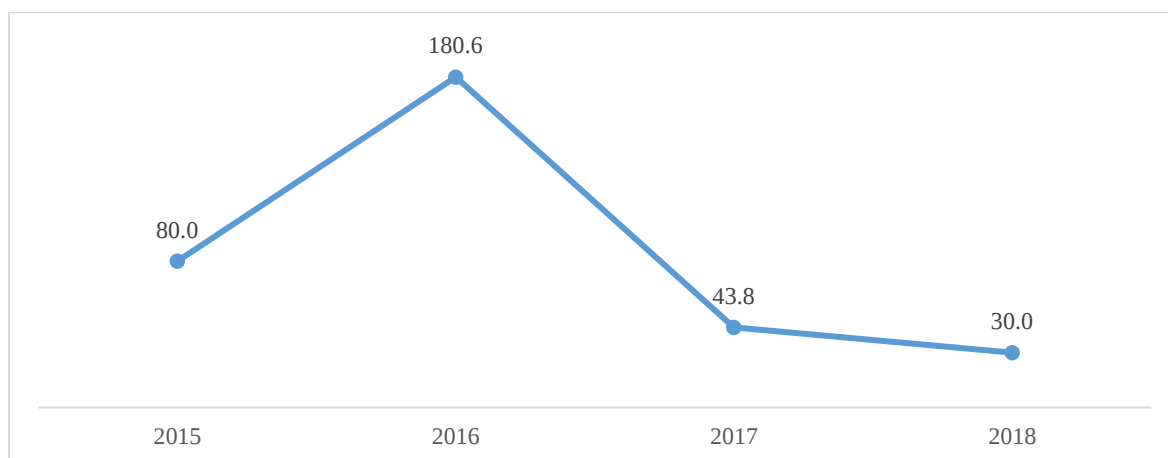
“I. Presentar la Clave Única de Registro de Población (CURP); II. Proporcionar una cuenta de correo electrónico, vigente, para la entrega de información relacionada con su trámite; III. Estar debidamente inscrito en alguna de las Instituciones Educativas o los Subsistemas mencionados en el artículo 7º de los presentes Lineamientos; IV. No contar con algún beneficio de tipo económico otorgado para su educación, que involucre presupuesto Federal, Estatal, Municipal o de Institución Privada, al momento de solicitar la Beca Futuro y durante el tiempo que reciba el beneficio; V. Llenar la encuesta del Portal de Beca Futuro en la direcciones electrónicas www.becafuturo.michoacan.gob.mx o www.becafuturo.mx; salvo aquellos casos en que por causa justificada, aprobada por el Comité Técnico, se estime que dicha encuesta podrá llenarse también en papel; sin embargo, los datos se subirán al Portal de Beca Futuro;” (ROP Beca Futuro, 2016, págs. 3-4)

En este sentido, el programa define tanto a la población potencial como a la población objetivo, pero presenta inconsistencias en cuanto al número de beneficiarios que atiende, y delega la construcción del diseño metodológico al instituto de la Juventud Michoacana al establecer en el artículo cuarto de las reglas de operación:

“El registro para poder ser Beneficiario estará a cargo del Instituto [de la juventud] a través del Portal de Beca Futuro. La responsabilidad del Portal de Beca Futuro es del Instituto quien contará con el apoyo técnico y de infraestructura en tecnología del CETIC debiendo sujetarse a estos Lineamientos.” (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 4).

El programa “Beca Futuro” tuvo una gran demanda en un primer momento, registrando 373 mil 965 visitas en el sitio web y rebasó significativamente la capacidad del propio programa, que fue contemplado para atender a un máximo de 20 mil estudiantes y que terminó registrando a 33 mil 667 alumnos de los 63 mil 168 estudiantes que buscaron obtener la beca (1er Informe de Gobierno, 2016).

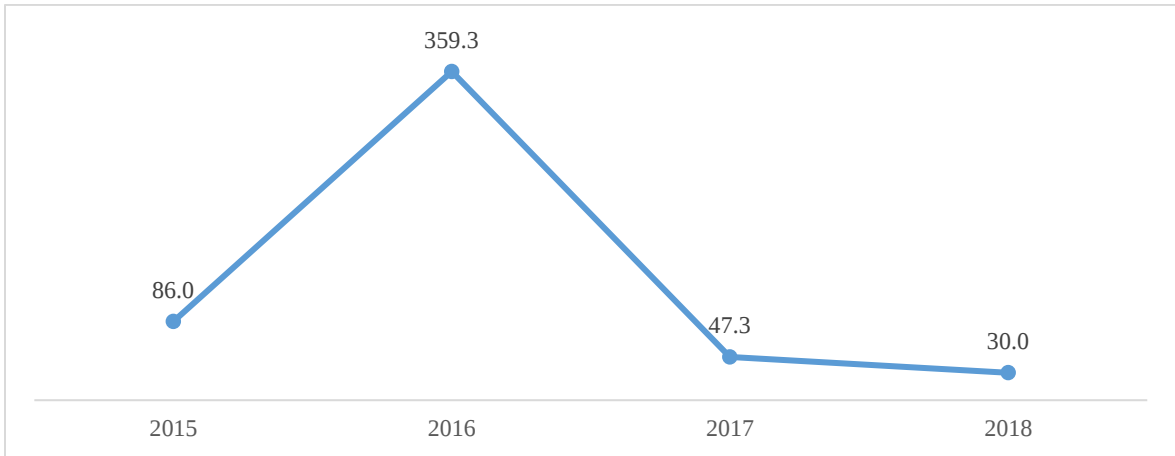
A un costo de 43 millones mensuales, el programa se entregó sólo durante dos meses en el 2015, lo que planteó un sobre ejercicio de 6 millones de pesos, por este motivo buscó incrementar significativamente su presupuesto (gráfica 30), llegando a establecer un presupuesto de 120 millones de pesos que sería prácticamente triplicado en el ejercicio del 2016, llegando a 359.3 millones para atender a un padrón de 34 mil estudiantes (2do Informe de Gobierno, 2017).



Gráfica 30. Presupuesto asignado para “Beca Futuro” en millones de pesos, 2015-2018

Fuente: Elaboración propia con base en las ROP del programa, 2016-2018

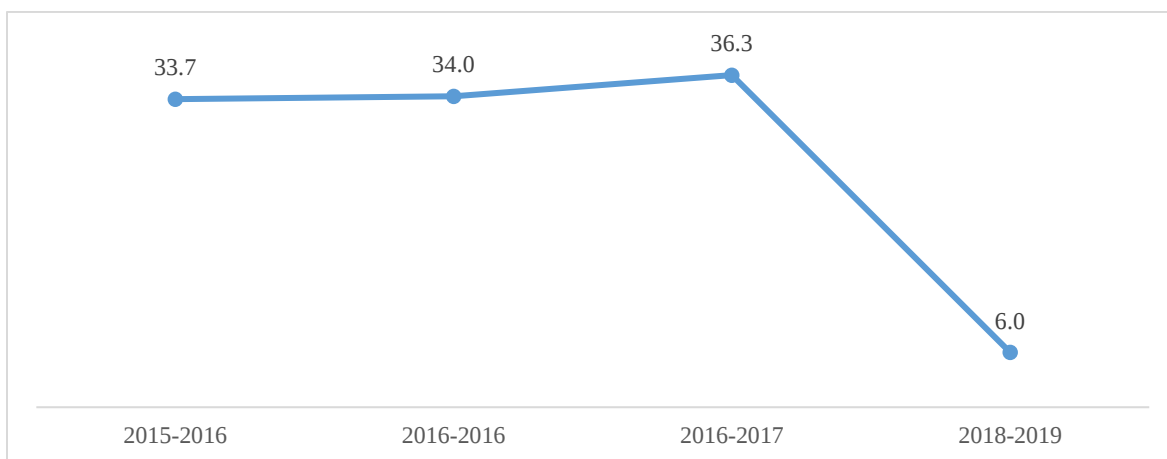
Situación que llevó a generar señalamientos de la Auditoría Superior de la Federación por la falta de justificación por 2,522.69 millones de pesos en el 2016. En el caso de “Beca Futuro”, solo se tiene constancia de 47 millones 293 mil 300 pesos de los 180 millones 596 mil 192 previamente asignados, lo cual contrasta significativamente con los 359 millones que el gobierno de Michoacán dice haber destinado para tal fin (2do Informe de Gobierno, 2017).



Gráfica 31. Presupuesto ejercido por “Beca Futuro” en millones de pesos, 2015-2018

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno del Estado, 2016-2018

Tras el colapso que tuvo el programa en el 2016, “Beca Futuro” destinó 47.3 millones en 2017 para tratar de continuar brindando apoyos a los 36.3 estudiantes inscritos en el programa. Es destacable que existen diferentes cifras presentadas en los informes de gobierno del estado, la Auditoría Superior de Federación y la información presentada en medios locales, logrando en este año entregar la beca entre 1 y 3 veces a los beneficiarios del programa (gráfica 31). Tras la suspensión de los apoyos, el programa regresó en 2018 con un presupuesto mucho menor de hasta 30 millones de pesos para cubrir el segundo semestre de ese año y brindar apoyos a un máximo de 6 mil estudiantes por mil pesos durante los últimos 5 meses del año, para finalmente ser suspendido en 2019 (gráfica 32).



Gráfica 32. Beneficiarios de “Beca Futuro” en miles de personas, 2015-2018

Fuente: Elaboración propia con base en las ROP del programa, 2016-2018

8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.

El padrón del programa “Beca Futuro” se publicó en un primer momento en el portal de la Secretaría de Política Social, pero sólo durante el primer año de su implementación y no fue posible contar con una versión depurada del mismo (Información General Programas Sociales, 2016). Presentando como se ha insistido una serie de inconsistencias que hacen de la publicación un documento incompleto.

- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.

En el artículo 10° de las ROP se menciona el tipo y monto del apoyo otorgado “A través del Programa Estatal Beca Futuro, el Gobierno del Estado de Michoacán otorgará a los Beneficiarios de los diversos niveles educativos, mensualmente las siguientes cantidades:” (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 5)

Niveles	Monto
2o y 3º secundaria	\$1,000.00
Medio superior	\$1,200.00
Superior	\$1,500.00

- c) Este sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.

Nunca se consiguió la adecuada depuración de la base de datos que el programa generó, esta situación imposibilitó en un primer momento el poder verificar fehacientemente a las personas que se registraron para recibir los apoyos.

- d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

De igual manera, este apartado nunca se concretó. La primera base de datos no se depuró ni se actualizó trimestralmente como se indicó en la página del programa.

9. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

Al tener un enfoque universalista, el programa no recolectó información socioeconómica de los beneficiarios. Esta pregunta no tiene una valoración cuantitativa en los TdR de la evaluación.

10. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

No se incluyó la Matriz de Indicadores de Resultados en las ROP ni en el resumen general de programa, en este último se enuncia, pero aparece como “en construcción” y no existe constancia de que esta se realizó.

11. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- | | |
|----------------------------|---------------------------------|
| a) Nombre. | f) Línea base. |
| b) Definición. | g) Metas. |
| c) Método de cálculo. | h) Comportamiento del indicador |
| d) Unidad de Medida. | (ascendente, descendente). |
| e) Frecuencia de Medición. | |

La ficha técnica aparece en el resumen del programa como “en construcción”, pero no hay constancia de que este se construyera y se utilizara durante el tiempo de vida del programa.

12. Las metas de los indicadores de la MIR del programa:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Este apartado también se encuentra ausente y se enuncia como “en construcción”, pero no existe ningún documento que dé cuenta de su diseño e implementación.

13. ¿Con cuáles programas y acciones de desarrollo social y en qué aspectos el programa podría tener complementariedad o coincidencias?

En el aspecto de complementariedad, el programa “Beca Futuro” puede coincidir con el programa de “Becas de titulación” que existe en algunos institutos tecnológicos del estado y es financiado de manera federal. Dicho programa otorga un apoyo de \$9,000.00 pesos en dos exhibiciones a los estudiantes de nivel licenciatura que se encuentren en proceso de titulación por la vía de tesis. Este programa establece un registro en Sistema Único de Beneficiarios de Educación Superior para poder acceder al apoyo. Con la información obtenida vía transparencia se sabe que el número de apoyo entregado en el 2016 a los estudiantes de los tecnológicos fue de 4 a 24 estudiantes apoyados por plantel previo estudio socioeconómico (Información General Programas Sociales, 2016).

Por el lado de las coincidencias, a nivel estatal existen diversos programas que otorgan apoyos a estudiantes, estos son el programa de “Becas Alimentarias”, el de “Becas de

Excelencia” y el de “Becas de manutención”. Estos programas entregan montos y apoyos muy diversos, que van de una comida diaria en la cafetería del instituto tecnológico en el caso de la beca alimentaria; un apoyo único por \$9,000.00 pesos al semestre en el caso de la beca de excelencia y un apoyo mensual que va de los \$750.00 a los \$1,000.00 en el caso de las becas de manutención. Estos programas establecen duplicidades potenciales, pero en todos los casos existen ROP que señalan la imposibilidad de recibir un apoyo si ya se es beneficiario de alguno de estos programas.

5.2.3. Planeación y orientación a resultados de Beca Futuro

14. La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

- a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.

El documento base del programa son las ROP, estas fueron publicadas en tiempo y forma y establecieron la guía procedimental del programa.

- b) Contempla el mediano y/o largo plazo.

Uno de los grandes problemas de Beca Futuro, programa insignia de la administración estatal, fue el iniciar sin una adecuada planeación, en general no se establecieron metas a mediano o largo plazo. De hecho, en las propias ROP se establece que el programa operará en la medida que le sea posible, estando sujeto a la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal en curso (ROP Beca Futuro, 2016). Lo anterior implica que no se tenía certeza de la capacidad del estado para cumplir con las becas ofrecidas por el programa.

- c) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa.

En la información del programa se enuncian de manera general las acciones que se realizarán (otorgamiento de la beca) y lo que se busca alcanzar con ellas (evitar el abandono escolar).

- d) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

El programa plantea en el artículo 17° de las ROP que es responsabilidad del Comité Técnico establecer la medición de los indicadores del programa.

“I. Absorción Escolar, entendida ésta como el porcentaje de Estudiantes inscritos en el último año de un nivel de educación específico al primer año del siguiente nivel de educación, es decir, del tercer año de Secundaria al primer año de Educación Media Superior, y del último año de Educación Media Superior al primer año de Educación Superior; II. Retención Escolar, considerada ésta como el porcentaje de Estudiantes que permanecen dentro del sector educativo en un grado o nivel específico durante todo el ciclo escolar; III. Prevención de ingreso temprano a la vida laboral, estimado como la disminución de la tasa actual de población estudiantil que trabaja en etapa temprana; IV. Ampliación de la oportunidad de acceso a Becas, entendida como la oportunidad de los Estudiantes para obtener un subsidio que compense condiciones de desigualdad en el acceso y permanencia en la educación; y, V. Desempeño de Estudiantes, basado en el análisis a través de pruebas estandarizadas de egreso e ingreso en el nivel de tercer año de Secundaria, Educación Media Superior y Educación Superior.” (ROP Beca Futuro, 2016, págs. 6-7)

Sin embargo, no establece una meta cuantificable asociada al mismo, es decir, no plantea cuál el porcentaje de abandono escolar que se busca disminuir o el porcentaje de permanencia esperado entre los alumnos que se vean beneficiados con el programa. Por ello, aunque existen los indicadores no es posible realizar mediciones respecto al logro o cumplimiento de las metas del programa.

15. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:

- a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.
- b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.
- c) Tienen establecidas sus metas.
- d) Se revisan y actualizan.

No existe evidencia de que este apartado se cumpliera en algún momento.

16. El programa utiliza informes de evaluaciones externas:

- a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas.
- b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.
- d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.

No hay constancia de que el programa utilizó informes de evaluaciones externas.

17. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

El programa de evaluación 2017 realizado por la Coordinación de General de Gabinete y Planeación no incluyó los programas de política social del gobierno estatal en la información publicada. Los aspectos susceptibles de mejora son a) claridad, b) relevancia, c), justificación y d) Factibilidad. Las posteriores ROP del programa dan cuenta de modificaciones profundas y de diversas reestructuras del programa, sin embargo, no existe constancia del instrumento de trabajo que la SEPSOL y posteriormente la SEDESOH entregaron a las instancias coordinadoras. Estos documentos faltantes son el Documento de opinión de la dependencia en el que se presente la posición institucional respecto al estado del programa, el Documento de Trabajo o Institucional que dé cuenta del avance y cumplimiento de los ASM y los Documentos de Avance que permitan establecer el grado de cumplimiento de los ASM.

18. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

No hay constancia de estos, pero dada la cancelación del programa y las múltiples irregularidades documentadas en medios de comunicación locales para el cumplimiento de lo establecido en las ROP, se puede establecer que no se lograron los resultados establecidos.

19. ¿Qué recomendaciones de las evaluaciones externas de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

No hay constancia de evaluaciones externas realizadas al programa.

20. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

No hay constancia de evaluaciones externas realizadas al programa.

21. El Programa recolecta información acerca de:

- a) La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Las ROP establecen la contribución del programa a los logros del PLADIEM en materia de la Prioridades Transversales para el Desarrollo Sostenible del Estado de Michoacán en el ámbito del Desarrollo Humano; Educación con Calidad y Acceso a la Salud.

“...con el fin de contribuir al acceso a la educación de los estudiantes que cursan el segundo y tercer año de secundaria, la Educación Media Superior y hasta el tercer año de Educación Superior, únicamente en Instituciones Públicas dentro del Estado de Michoacán, promoviendo la permanencia de los estudiantes y evitando su deserción escolar por falta de recursos económicos. (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 3)

- b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.

Las ROP mencionan puntualmente el tipo y monto de los apoyos, así como la duración de estos. Estableciendo un monto mensual que va de los \$1000.00 a los \$1,500.00 dependiendo del nivel de estudios y señalando que “Para el Ciclo Escolar 2015-2016 solamente se entregaran la Beca Futuro correspondiente a los meses de abril, mayo y junio del 2016.” (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 5)

- c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.

Esta información se encuentra ausente de cualquiera de los documentos disponibles.

- d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

Esta información se encuentra ausente de cualquiera de los documentos disponibles.

22. El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:

- a) Es oportuna.
- b) Es confiable, es decir, se cuenta con un mecanismo de validación.
- c) Está sistematizada.
- d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.
- e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.

No se tiene registro de que el programa lograra recolectar información adecuada o suficiente para realizar el monitoreo de su desempeño. Lo único disponible son los datos presentados en los informes de gobierno, pero dado que presentan inconsistencias entre ellos, no se puede establecer que sean confiables o pertinentes respecto a la gestión del programa.

5.2.4. Cobertura y focalización de Beca Futuro

23. *El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:*

- a) Incluye la definición de la población objetivo.

En las ROP se establece que la población objetivo o aspirantes a Beca Futuro serán los “estudiantes que se encuentren cursando el segundo y tercer año de Secundaria, la Educación Media Superior y hasta el tercer año del nivel de Educación Superior debidamente inscritos en alguna de las Instituciones Educativas referidas en el artículo 7º de estos Lineamientos;” (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 3)

- b) Especifica metas de cobertura anual.

EL programa en un primer momento señaló que la cobertura del programa abarcaría los 113 municipios de la entidad y llegaría a 35 mil beneficiarios para el ciclo 2015-2016 (OSC, 2016), esta meta no se alcanzó dado que el primer informe de gobierno dio cuenta de 33 mil 667 beneficiarios (1er Informe de Gobierno, 2016). En palabras de la Secretaría de Política Social Miriam Tinoco, “Por instrucciones del Gobernador de Michoacán, Silvano Aureoles Conejo, la meta a cumplir durante este ciclo escolar [2016-2017] es que podamos llegar a un total de 50 mil beneficiarios en los tres niveles educativos”. Ese año sin embargo se estableció un padrón de 94 mil 159 jóvenes, lo que representa una cobertura del 7.89% del total de los jóvenes en Michoacán¹³. En palabras del gobierno estatal, esta cifra representó “un incremento del 48.52 por ciento en comparación del periodo pasado [2015] en el que se inscribieron 63 mil 390.” (2do Informe de Gobierno, 2017, pág. 120). En este punto, es importante señalar la inconsistencia con la información oficial presentada en los informes de gobierno del ejecutivo estatal.

Para el ciclo 2017-2018 no se estableció ninguna meta y se contabilizaron un total de 50 mil 825 beneficiarios (3er Informe de Gobierno, 2018, pág. 125), en este caso ya no se

¹³ De acuerdo al Consejo estatal de población, en el estado de Michoacán existían al momento de lanzar el programa Beca Futuro un millón 192 mil 551 jóvenes que para fines de Beca Futuro representan a la población potencial que podía recibir el apoyo.

hizo alusión a la disminución del 46.02% respecto del año anterior, ni de los problemas documentados en la prensa respecto al pago de las becas y los señalamientos del secretario de gobernación Adrián López Solís, quien señaló que el “presupuesto para cumplir con el apoyo económico a beneficiarios de Beca Futuro está preestablecido más no garantizado, toda vez que se depende de la ejecución y flujo de los recursos” (Ábrego, 2018). Finalmente, el último año del programa se dio en el ciclo 2018-2019 y estableció una meta de 20 mil estudiantes, la cifra más baja de todo el programa, pero el programa ya no se mencionó en el informe de gobierno de ese año (4to Informe de Gobierno, 2019) y no es posible establecer si logró operar esa meta.

c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.

En general el programa Beca Futuro nunca estableció horizontes de trabajo a mediano o largo plazo.

d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

El programa en sus ROP estableció una focalización parcial del programa, tendiendo a la universalización de los apoyos en el marco de lo que establecía su artículo 7° que menciona que “los beneficiarios serán los estudiantes que, además de cumplir con los requisitos que establecen los Lineamientos” deberán cursar sus estudios en alguna de las 34 instituciones de educación superior establecidas.

24. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

El programa estableció en un primer momento la incorporación de un expediente de los aspirantes a recibir el beneficio. Los documentos que se entregaban eran: a) Constancia de estudios, b) Acta de nacimiento, c) CURP, d) Comprobante de domicilio, e) Identificación oficial (En caso de ser menor; la del padre, madre o tutor). Ante la imposibilidad técnica de revisar los expedientes de los interesados, se generó una nueva plataforma en 2018 para integrar el expediente y se incorporó un estudio socioeconómico al prerregistro para incorporarse al padrón de beneficiarios.

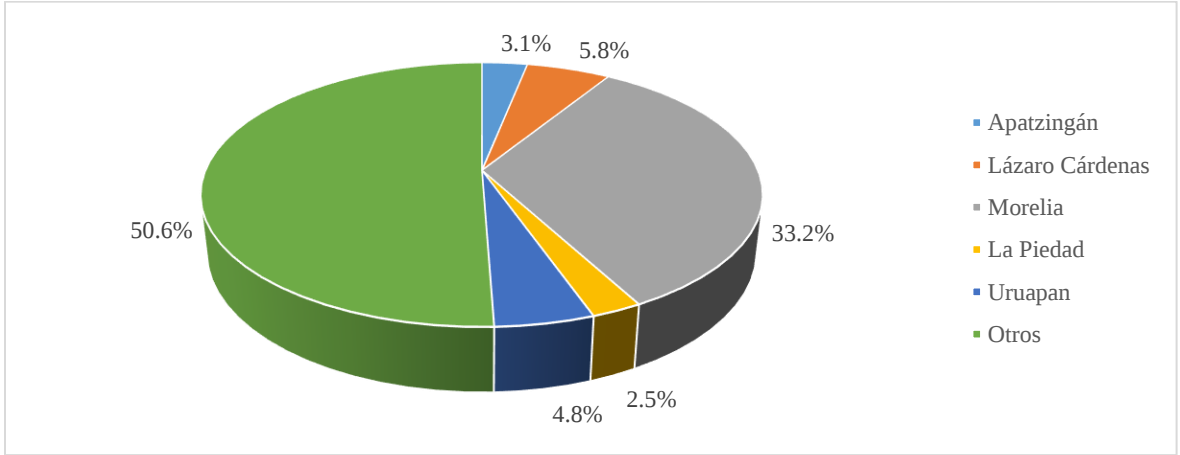
Si bien las Reglas de Operación (ROP) establecían claramente quienes podían ser beneficiados por el programa y el registro de los aspirantes se realizaba vía el Instituto de la

Juventud Michoacán con el apoyo técnico del Centro Estatal de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, para la depuración de los interesados, en la práctica esta nunca se dio, haciendo imposible verificar cabalmente la identidad de los aspirantes y llevando a la decisión de registrar a muchos más beneficiarios de los que las ROP preveían y de lo que el propio presupuesto permitía. Por lo anterior, es posible establecer que el diseño del programa tuvo problemas muy grandes en su concepción.

Por lo demás, no existe constancia de que el Instituto diseñara dicha metodología, ni es público el trabajo que se desarrolló para la construcción del padrón de beneficiarios. Mismo que solo se pudo consultar durante el primer año de operación del programa y sobre el cual se encuentran diversas inconsistencias que hacen imposible rastrear a los beneficiarios a partir de él. Por ello el nivel al que mejor se ciñe esta respuesta es al segundo.

25. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

Respecto a la población atendida por el programa Beca Futuro y pese al diagnóstico que establecía a la población rural como aquella que requería principalmente el apoyo y donde se presenta principalmente el fenómeno de abandono escolar, la mitad de los beneficiarios se ubicaron en las ciudades más pobladas del estado (gráfica 33). Esto se explica en parte por los componentes del programa, que exigían que los interesados en incorporarse al programa lo hicieran vía internet, en un estado cuya penetración rural del medio es aún muy baja.



Gráfica 33. Beneficiarios del programa “Beca Futuro” 2016

Fuente: Elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa, 2016

No se tiene evidencia adecuada del alcance que tuvo el programa durante el tiempo que se encontró en operación y los datos en los informes de gobierno presentan diversas inconsistencias que imposibilitan tener un dato certero al respecto.

5.2.5. Operación de Beca Futuro

26. *Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (es decir los Componentes del programa), así como los procesos clave en la operación del programa.*

El diagrama de flujo se estableció en el último año de operación del programa (figura 30), aunque no se encuentra disponible de forma explícita, este se establece en la plataforma <http://becafuturo.gob.mx>, señalando tres momentos previos a la resolución del apoyo. Se inicia con un prerregistro del alumno interesado, se llena un estudio socioeconómico en línea y se carga el expediente digitalizado con a) Constancia de estudios, b) Acta de nacimiento, c) CURP, d) Comprobante de domicilio, e) Identificación oficial (En caso de ser menor; la del padre, madre o tutor).

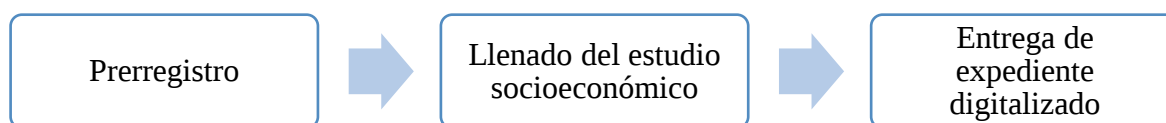


Figura 30 Diagrama de registro de candidatos a Beca Futuro en línea

Fuente: Elaboración propia con información de la ROP de Beca Futuro, 2019

27. *¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?*

El programa no presentó información sistematizada de la demanda recibida. Presenta información diversa en los diferentes informes de gobierno, pero presenta inconsistencias en dichos datos.

28. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

En este caso, el programa cumplió con estos elementos durante el periodo que se encontró activo (2015-2019), aunque la obligatoriedad de realizar el registro y seguimiento en línea y la bancarización de los apoyos comprometidos plantean enormes dificultades para el acceso de la población de menores recursos o rural.

29. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:

- a) Son consistentes con las características de la población objetivo.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

La documentación general del programa es deficiente, la información referente a los beneficiarios se presentó por única ocasión en los primeros dos años de operación del programa, pero no se encontró correctamente detallada. Por lo que se puede establecer que no fue debidamente sistematizada y su difusión pública fue parcial.

30. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

En las ROP se enuncia que la autoridad máxima responsable de la selección de los beneficiarios corresponderá al Comité Técnico y se encargará del otorgamiento de las becas. Sin embargo, el procedimiento para la selección de beneficiarios se completó hasta el último año de operación del programa.

31. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.
- b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.

A partir de la información disponible no es posible identificar si este punto se cumple.

32. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Tanto ROP como convocatorias públicas cumplen con este aspecto de manera puntual. Estos se señalan en el artículo 4°:

“El pago de la Beca Futuro se realizará mediante tarjeta bancaria que será entregada a los Beneficiarios por conducto de la Secretaría de Finanzas en coordinación con el Instituto y la Secretaría de Política Social.

La Secretaría de Finanzas propondrá al Consejo Técnico para su aprobación la institución o instituciones financieras idóneas con las que se contratará la prestación de los servicios financieros para los Beneficiarios del Programa.

La Secretaría de Finanzas realizará la contratación de los servicios financieros con base en el Padrón de Beneficiarios aprobado por el Comité Técnico.” (ROP Beca Futuro, 2016, págs. 5-6)

33. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del programa.

No existe evidencia de que los pagos fueran entregados en tiempo y forma.

34. Los procedimientos de ejecución de acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

No hay información suficiente para establecer que los procedimientos de ejecución de acciones se encontraron estandarizados, sistematizados o publicados. Existe un gran vacío respecto al cumplimiento de estas acciones.

35. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del programa.

La información disponible no permite dar cuenta del cumplimiento de este apartado.

36. ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

Las ROP del programa experimentaron numerosos cambios respecto a la forma de registro y otorgamiento de becas, pasando de un enfoque universalista a uno focalizado, incluyendo la construcción de un padrón de beneficiarios en 2018 y 2019 que supliera las carencias de los primeros, aunque dicho padrón no se hizo público.

Se incorporó un estudio socioeconómico de los aspirantes a la beca y se eliminó la participación de Instituto de la Juventud Michoacana que fue incapaz del manejo y depuración de las bases de datos de 2016 a 2017.

Finalmente, el programa estableció metas abordables en función de la capacidad operativa y presupuestal del estado. Se eliminó la participación del IMJ y se reestructuró la SEPSOL, convirtiéndose en la SEDESOH, con la participación directa de la Secretaría de Gobernación en la última convocatoria como instancia supervisora.

37. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y a los beneficiarios y qué estrategias ha implementado?

Pese a estar contemplados en el presupuesto estatal, no existió la certeza de que el gobierno del estado tendría capacidad de aplicar el recurso comprometido, por ello el programa presentó constantes dificultades para responder a los beneficiarios de este. Esta situación imposibilitó en buena medida que la SEPSOL y posterior SEDESOH (instancia ejecutora) pudieran entregar los recursos.

Existió un problema de capacidad por parte de las instancias involucradas al momento de iniciar el programa, lo que dificultó la comprobación de la identidad de los aspirantes y la depuración del registro de interesados. El Instituto de la Juventud Michoacana no pudo administrar adecuadamente el portal del programa y la SEPSOL no pudo generar condiciones para el cumplimiento de las becas.

38. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- a) Gastos en operación: Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Este apartado se encuentra ausente en la ROP y no fue posible obtenerlo vía transparencia. Es imposible determinar con exactitud cuál es el monto que se ejerció durante su operación.

39. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

Tal como se menciona en el artículo 3° de las ROP, “La Secretaría de Finanzas presentará al Comité Técnico los mecanismos de financiamiento para el Programa. Asimismo, la Secretaría de Finanzas podrá gestionar ante la autoridad federal recursos para la ampliación y/o concurrencia en este Programa.” (ROP Beca Futuro, 2016, pág. 2). El financiamiento del programa fue estatal y partió de los montos recibidos por la federación.

40. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.
- b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.
- c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.
- d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.

No hay forma de verificar que este apartado se realizara de manera adecuada.

41. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

No hay forma de verificar que este apartado se realizara de manera adecuada. De existir, la MIR de Beca Futuro no se hizo pública y no se tiene constancia de que se integró al programa.

42. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.

Este es el único aspecto que se cumple correctamente. Las ROP siempre se encontraron disponibles y actualizadas en la página del gobierno del estado.

- b) Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.

Los resultados del programa se enunciaron de manera general en los primeros tres informes de gobierno de la administración estatal, pero no es posible a partir de ellos monitorear su desempeño real.

- c) Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.

A través del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán es posible solicitar información específica del programa, sin embargo, las secretarías ejecutoras del programa no generaron documentos que permitan conocer el estado completo del programa.

- d) La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.

No hay constancia de que esto ocurriera.

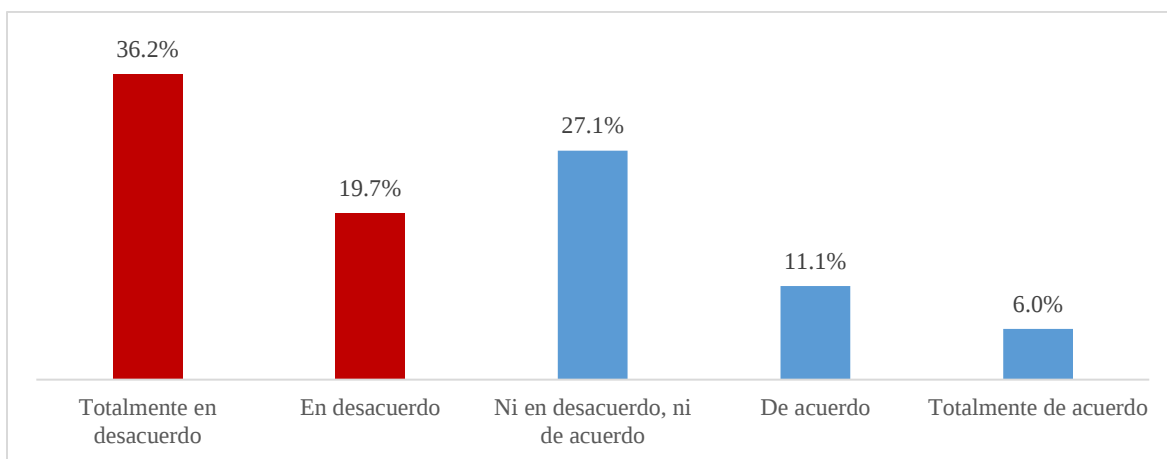
5.2.6. Percepción de la población atendida de Beca Futuro

43. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:

El programa no cuenta con instrumentos que le permitan medir la percepción de los beneficiarios. Por tal motivo y como parte del interés del trabajo realizado, realizamos un instrumento que nos permitiera conocer la percepción de los beneficiarios. Por tal motivo se aplicó una encuesta a 645 alumnos de nivel superior, para conocer su percepción respecto del programa Beca Futuro.

Las preguntas que se establecieron para conocer la percepción de los beneficiarios obedecen a una escala de medición de tipo Likert con 5 reactivos asociados a una afirmación sobre la que se busca conocer la opinión de los jóvenes. Misma que va del totalmente en desacuerdo al totalmente de acuerdo.

Al cuestionar a los jóvenes respecto del funcionamiento del programa, solo el 17.1% de ellos estuvo de acuerdo en que el programa operó de manera adecuada, el resto expreso en mayor o menor grado su inconformidad con Beca Futuro (gráfica 34).

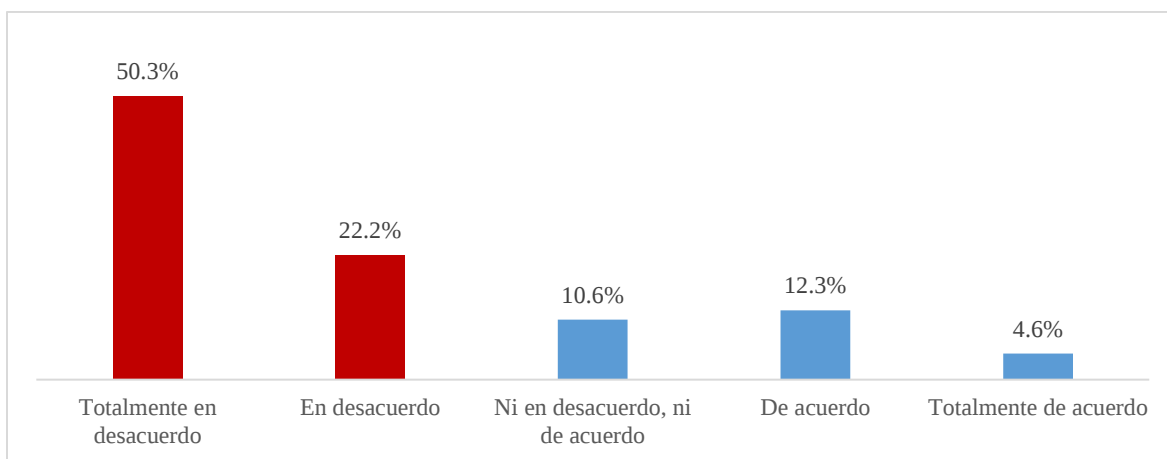


Gráfica 34. Pienso que el programa Beca Futuro funciona adecuadamente

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

Sobre la entrega de los apoyos del programa, solo el 16.9% de los encuestados señaló haber recibido apoyos en tiempo y forma, el resto se mostró inconforme con las entregas de las becas realizadas por el programa (gráfica 35). Este es uno de los puntos medulares de la inconformidad documentada en medios respecto al programa (Ábrego, 2018).

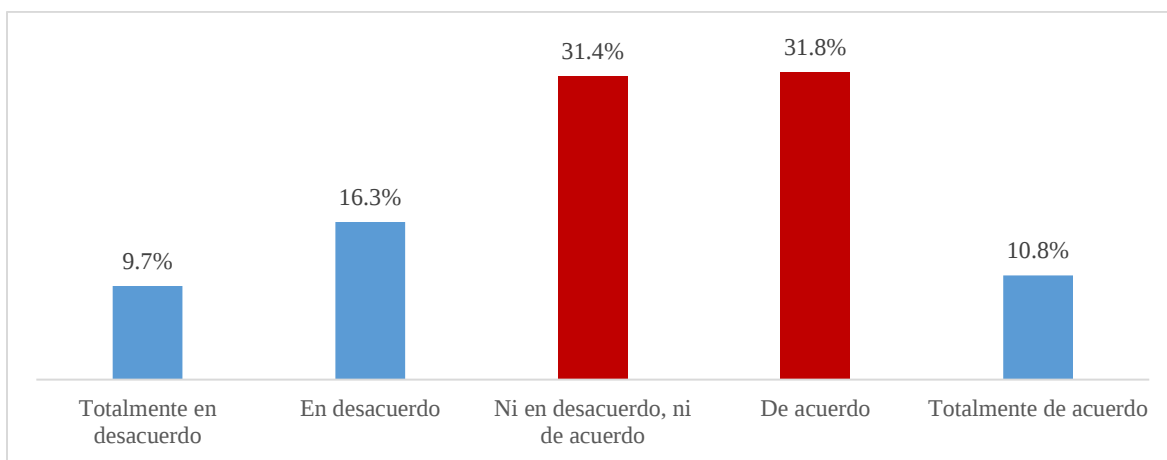
Donde es posible encontrar muchas referencias periodísticas al incumplimiento generalizado de la entrega de los apoyos y a la entrega extemporánea (La Voz sde Michoacán, 2018). Cabe señalar que en el último ciclo 2018-2019 sólo se entregaron apoyos a 2 mil 516 de los 15 mil 606 que estaban registrados (16.12%). Pese a las mejoras que tuvo el programa bajo la dirección de la SEDESOH, este presentó inconsistencias y limitaciones presupuestales hasta el último año de su operación.



Gráfica 35 Los apoyos de Beca Futuro fueron entregados en tiempo y forma

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

Por el lado de los requisitos solicitados por el programa en las ROP y en las convocatorias publicadas, hay cierta división respecto a la pertinencia de estos. La mayoría (63.2%) de los jóvenes consideró que el programa tiene requisitos de incorporación razonables, aunque sólo el 10.8% expresó que se trataba de requisitos completamente adecuados (gráfica 36).

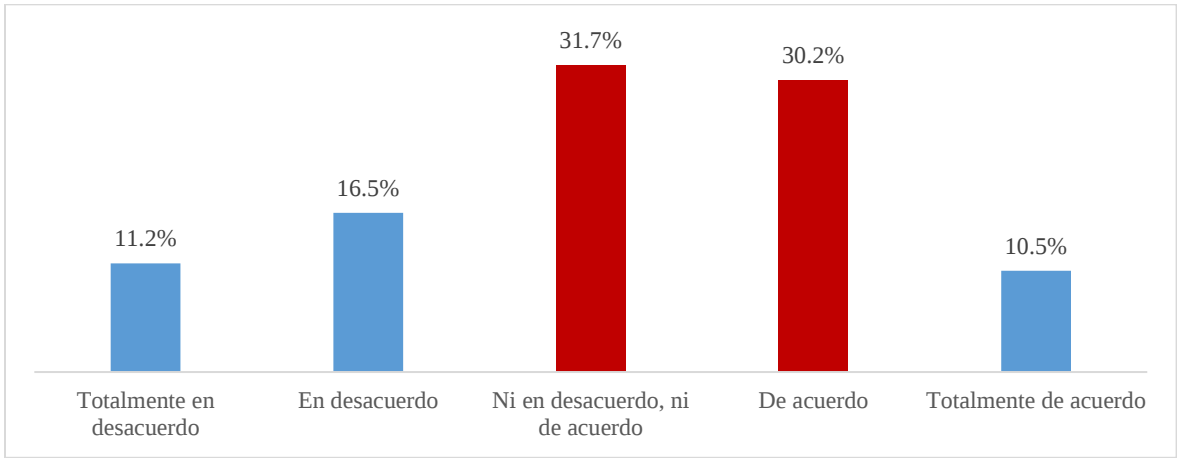


Gráfica 36 Los requisitos para incorporarse al programa son los adecuados

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

De igual manera, el proceso de inscripción fue calificado como sencillo en la mayoría de los casos (61.9%), aunque fue señalado como un proceso extremadamente sencillo sólo por el 10.5% del total de los encuestados. En general el proceso no es complejo, pero al no obtener

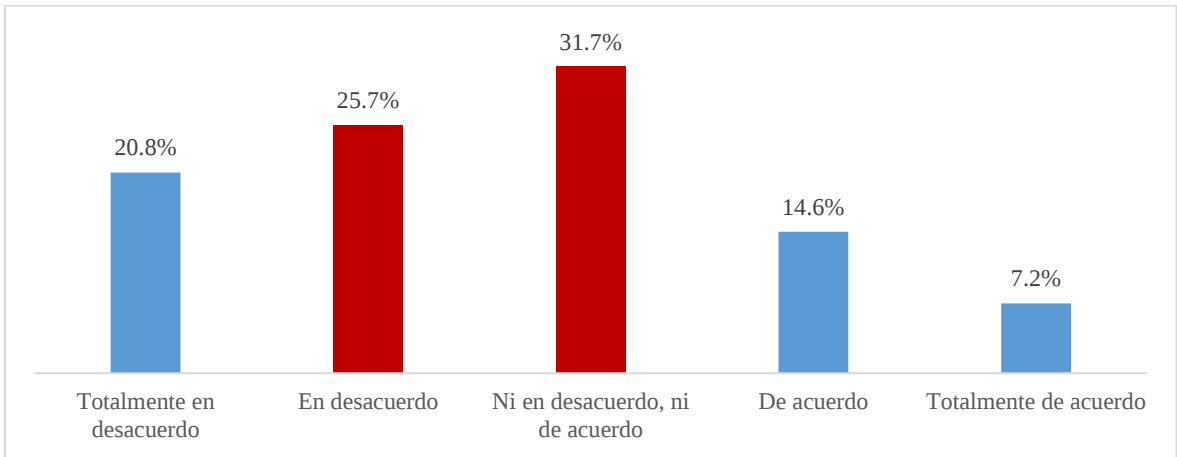
los beneficios comprometidos una vez que se logra el registro en el programa, esta simplicidad juega en contra del cumplimiento del programa (gráfica 37).



Gráfica 37 El proceso de inscripción al programa Beca Futuro fue sencillo

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

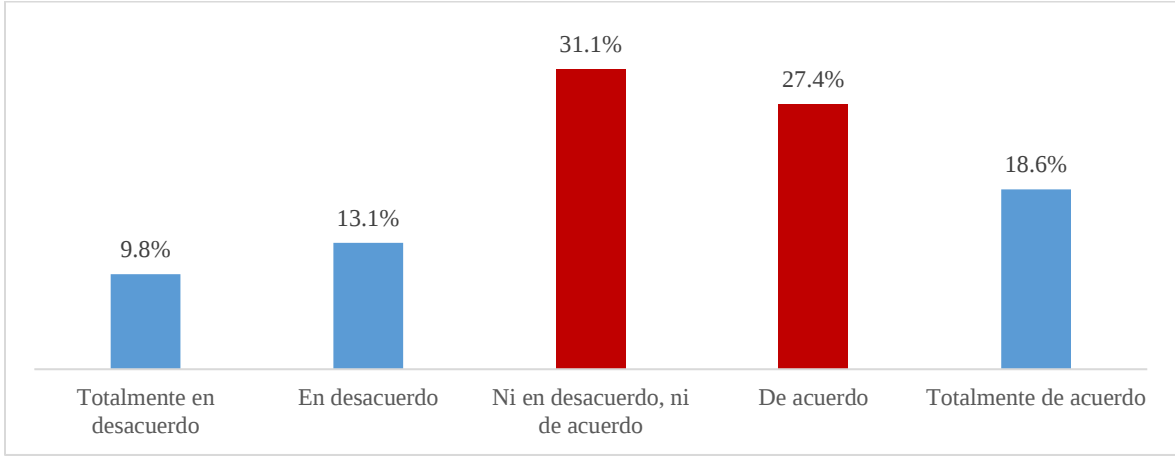
Uno de los puntos más interesantes de la encuesta, fue la pregunta referente al “boca a boca” del programa. Este midió preguntándole a los beneficiarios si estos invitarían a otros jóvenes a pertenecer al programa, encontrando como respuesta general una incertidumbre respecto a hacerlo. Este es el punto más bajo de la encuesta, donde solo el 7.2% de los encuestados considerarían sin reparos invitar a otras personas a participar en el programa (gráfica 38).



Gráfica 38 Personalmente invitaría a más jóvenes a unirse a Beca Futuro

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

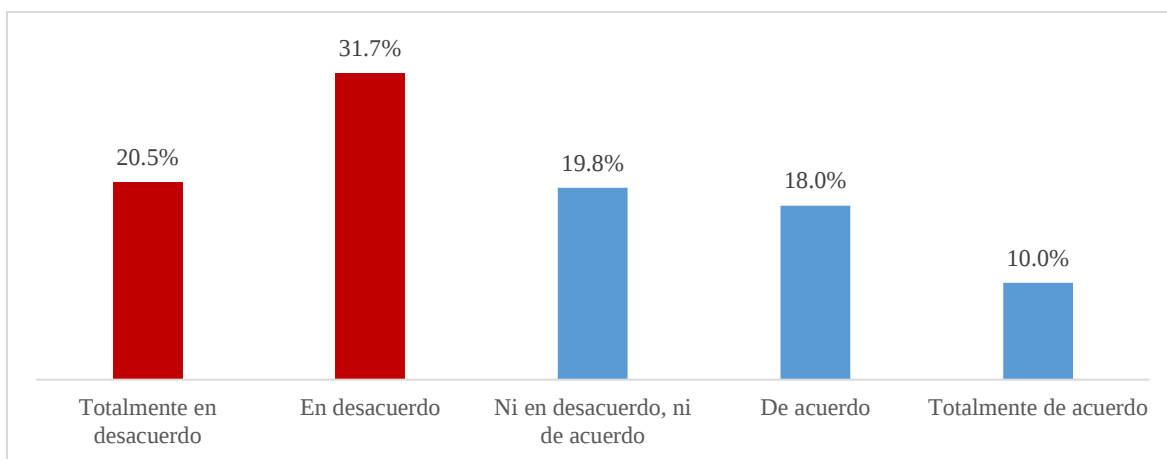
En cuanto a la importancia de la beca para continuar con sus estudios, la mayoría la señaló como un poderoso aliciente para continuar con sus estudios, sin embargo, es apreciada como una condición fundamental sólo por el 18.6% de los entrevistados (gráfica 39).



Gráfica 39 Beca Futuro es un importante aliciente para seguir estudiando

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

Por lo que refiere a la simplicidad de contactar al organismo ejecutor del programa, este fue observado como algo sumamente complejo por parte de la mayoría de los encuestados (52.2%). Sólo el 10.0% consideró que es sencillo establecer un diálogo con la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado (gráfica 40). Esta dificultad percibida no implica que efectivamente establecer comunicación con la SEDESOH sea difícil, pero establece un punto de referencia para entender la cercanía o en este caso la distancia que proyecta esta secretaria de gobierno entre la población beneficiaria de sus programas.



Gráfica 40 Cuando surgen dudas, es fácil contactar a la SEDESOH

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

De la información anterior, es posible establecer que la opinión mayoritaria de los beneficiarios del programa es sumamente negativa. Considerándolo un programa que no estuvo bien diseñado, careció de una adecuada planeación y nunca operó adecuadamente para el logro de sus fines.

5.2.7. Medición de resultados de Beca Futuro

44. *¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?*

- a) Con indicadores de la MIR.
- b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto.
- c) Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares.
- d) Con hallazgos de evaluaciones de impacto.

No es posible identificar ningún documento que permita conocer los resultados del programa, más allá de los informes presentados en los primeros años de gobierno que enuncian al programa y dan información general de este. No existe un documento en el que se establezca una evaluación de impacto.

45. En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?

No cuenta con indicadores para medir los resultados de la implementación del programa.

46. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas que no sean de impacto y que permiten identificar hallazgos relacionados con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- a) Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.
- b) La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.
- c) Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.
- d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.

No hay evidencia de que se contratará ningún servicio de evaluación externo al programa.

47. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas, diferentes a evaluaciones de impacto, que permiten identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Nuevamente, no es posible identificar que existan evaluaciones externas al programa de ningún tipo.

48. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestren impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
- b) Las metodologías aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
- c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
- d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

El programa no presenta ningún tipo de evaluación externa y aunque existen indicios de una evaluación interna, esta no fue publicada.

49. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestren impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

Respecto a los programas a nivel mundial que se orientan al ámbito educativo y formativo, estos se encuentran relacionados con el punto 4 de los ODS, en los que se busca “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.”, en este sentido se han emprendido una gran cantidad de acciones y programas orientados a fortalecer la educación a nivel global.

En México existen multiplicidad de programas federales, estatales y municipales que otorgan becas de manutención dirigidos a la población joven como parte de un esfuerzo sistémico para garantizar que estos concluyan su instrucción media superior o superior. Entre ellos tenemos el caso del Programas Nacional de Becas de Manutención, el cual busca mediante transferencias bancarias a los beneficiarios:

“Otorgar becas a estudiantes de educación superior para fomentar el ingreso, permanencia, egreso y continuación de estudios, así como el desarrollo de las actividades académicas. (PRONABES, 2018)

Este programa existe desde 2001 y busca favorecer a los estudiantes que provienen de familias con ingresos globales inferiores a cuatro salarios mínimos para fomentar el logro académico de los mismos. A nivel estatal se tiene el Programa de Educación Garantizada en la ciudad de México, un programa de transferencias condicionadas que busca:

“Apoyar aproximadamente 9,368 niñas, niños y adolescentes, residentes de la Ciudad de México de 3 a 18 años de edad, nivel preescolar, primaria, secundaria y medio superior, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en sistema escolarizado ó semi escolarizado, que han perdido el sostén económico familiar por el fallecimiento o incapacidad total y permanente del padre, madre o tutor (a), para evitar la deserción escolar, a través de la entrega de una transferencia monetaria y proporcionar servicios de atención integral.” (SIDESO, 2018, pág. 39)

Este programa entrega un apoyo monetario mensual de \$832.00 por medio de una tarjeta bancaria y es complementado con atención psicológica, actividades culturales y recreativas, así como un servicio de canalización que provee de asesoría jurídica y servicios de salud a los beneficiarios.

50. En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:

- a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
- b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
- c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
- d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Beca Futuro no cuenta con evaluaciones nacionales o internacionales que permitan conocer su impacto en los beneficiarios.

51. En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Como se ha mencionado, no hay evaluaciones de impacto, ni de ningún otro tipo en el caso de este programa.

5.3. Programa: Sí Alimenta

“Sí Alimenta” es definido como un “Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores” de desarrollo social del gobierno de Michoacán cuyo objetivo busca “mejorar las condiciones alimentarias básicas de las personas de 65 años de edad en adelante en condiciones de vulnerabilidad, para contribuir a incrementar su calidad de vida.” (ROP Sí Alimenta, 2016). Para tal fin, el programa establece la entrega en especie del apoyo alimentario (figura 31) a la población objetivo.



Figura 31. Imagen del programa Sí Alimenta

Fuente: SEDESOH, 2018

5.3.1. Características de Sí Alimenta

Este programa es un subsidio establecido por el Gobierno del Estado de Michoacán con la finalidad de entregar mensualmente un paquete alimentario a los michoacanos adultos mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad y pobreza. Combatiendo el rezago alimentario de las personas por medio del acceso suficiente de la población objetivo a una alimentación estable y suficiente (ROP Sí Alimenta, 2016). El apoyo en especie se integra por un total de 15 productos alimenticios¹⁴ que tienen un costo de \$200 pesos por paquete.

¹⁴ El programa plantea que estos alimentos deberán ser preferentemente comprados a productores locales, pero no hay evidencia de que esto ocurriera.

Dicho monto es en 75% por el ejecutivo estatal y en un 25% por los ayuntamientos del estado, con una cobertura del total de los 113 municipios de Michoacán.

Pese a establecer el diagnóstico los criterios de CONEVAL respecto a la identificación de los beneficiarios, el programa opera en función de disponibilidad presupuestal, por ello los apoyos se realizaron en tanto fue posible la cobertura y no al total de la población necesitada. Este elemento es conflictivo en la medida que buscó universalizar el apoyo sin tener posibilidades económicas claras de poder hacerlo.

5.3.2. Diseño de Sí Alimenta

Tomando de guía en los términos de referencia de la Evaluación de Consistencia de Resultados. La valoración del programa Sí Alimenta, requiere en un primer momento del análisis de la justificación y del diseño del programa contenidos en sus ROP.

1. El problema que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.

“[El programa] atenderá a un gran número de personas de 65 años de edad en adelante, en condiciones de pobreza alimentaria, siendo que de acuerdo con la información de CONEVAL 2014, 59.2% de las y los michoacanos se encuentran en condición de pobreza, lo que implica padecer al menos una carencia social y percibir ingreso por debajo de la línea de bienestar, siendo insuficiente para satisfacer la canasta alimentaria.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 2)

- b) Se define la población que tiene el problema o necesidad.

“En igualdad de circunstancias de los solicitantes se proporcionará preferencia para ser considerados beneficiarios del apoyo del Programa, de acuerdo al orden de las prioridades siguientes: a) Que viva en condición de vulnerabilidad, pobreza extrema o alimentaria; b) Que habiten en comunidades rurales o asentamientos urbanos que la SEPSOL y CONEVAL, consideren de alta vulnerabilidad y pobreza, independientemente de que ya reciban algún tipo de apoyo de instituciones públicas o privadas; c) Que no tengan trabajo u ocupación remunerada; d) Que no perciban ingresos por pensión o jubilación; y, e) Que los Adultos mayores no dependan de algún familiar.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 5)

- c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.

La información disponible en las ROP de Sí alimenta no permiten identificar una actualización periódica del programa, sin embargo, el programa se actualizó en la página del programa. Existe evidencia de la publicación de la convocatoria del programa hasta 2018. Finalmente, el programa desapareció en 2019 aludiendo a duplicidades con los programas federales.

Respecto a la valoración de esta pregunta de los TdR, el programa correspondería al 3er nivel en cuanto a su cumplimiento. El Programa definió correctamente la situación perniciosa que le dio origen y estableció adecuadamente a su población objetivo. Pero la actualización del programa y sobre todo el acceso a la información que generaba fue perdiendo vigencia. No presentando una actualización periodifica de la información, ni la evolución respecto a la disminución del problema.

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.

El diagnóstico que se presentó del problema tiene un estatus parcial, identificando de manera general los efectos y las características del problema, pero no señaló en ningún momento las causas, ni fue posible encontrar el árbol de problema y objetivos del programa. Elementos indispensables en la metodología de marco lógico. Al solicitar formalmente el diagnóstico del problema vía la Plataforma Nacional de Transparencia en 2018 con el Folio 00516217, se mencionó que tal documento no existía.

- b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema.

Respecto a la cuantificación de la población, las ROP mencionan la información disponible de CONEVAL como elemento de referencia y sitúan el problema en 59.2% de la población general. No existe información específica para el grupo de edad que busca atender el programa y no se profundiza en dicha información.

- c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema.

El programa establece que el problema tiene presencia en todo el territorio michoacano, aunque no establece puntos geográficos donde este tenga mayor presencia, ni estrategias específicas para su desarrollo. En buena medida Sí Alimenta transfiere a los municipios la responsabilidad de contar con estrategias territoriales concretas y caracterizar a la población beneficiaria. Situación que, de existir, no se encuentra debidamente documentada.

- d) El plazo para su revisión y su actualización.

Finalmente, no existe evidencia de un plazo de revisión previsto por parte de la Secretaría de Política Social y de la posterior Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respecto a la justificación teórica del programa, no existe información detallada del problema en las ROP. Se menciona de manera general la información del porcentaje de población en condición de pobreza, pero no se detalla la proporción del grupo etario, ni se incorporan elementos complementarios al mismo. Sobre el tema, en los informes de gobierno estatales se menciona como línea estratégica el brindar seguridad alimentaria, Señalando que:

“Con la continuidad y consolidación del Sistema Integral para la Alimentación a los Adultos Mayores (SIALIMENTA) beneficiamos a más de 100 mil adultos mayores mensualmente con paquetes alimentarios de alto contenido nutricional, que se integra atendiendo los requerimientos nutricionales del adulto mayor michoacano.” (2do Informe de Gobierno, 2017, pág. 121)

La información respecto al programa enunciada en los informes de gobierno plantea de manera general la problemática de acceso a la alimentación entre diversos grupos vulnerables de la entidad. Esta información si bien es valiosa para dimensionar el problema no constituye una adecuada fundamentación teórica del problema. Se tiene una justificación empírica sobre la necesidad del apoyo a las personas adultas mayores, pero no se dispone de elementos para justificar que el tipo de apoyo otorgado sea el mejor. Por lo anterior, esta pregunta se responde en el primer nivel de evaluación.

4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que:

- a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.

Al hablar del lenguaje común, las ROP proporcionan una lista de definiciones conceptuales que se utilizan en el programa, dichos términos alimentan la información general del Programa publicada por la secretaría de política social en 2016 en el Instituto de Acceso a la Información Pública (Información General Programas Sociales, 2016).

- b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Los objetivos que persigue Sí Alimenta son enunciados en las ROP y se orientan a la entrega de los apoyos a la población objetivo del programa y al acceso suficiente a los alimentos como un elemento que permite llevar una vida activa y sana. En el primer caso, la entrega en especie refiere directamente a subsanar el problema de alimentación por déficit atribuible a la condición económica. En el caso del vínculo entre el acceso suficiente a la alimentación y la “vida activa” y “sana”, refiere a dos conceptos que no se encuentran debidamente operacionalizados en ningún documento del gobierno estatal. Se trata más un uso retórico de las palabras que de la construcción de indicadores observables y medibles.

En resumen, es posible identificar en los documentos generados por el ejecutivo estatal los aspectos que relacionan al Propósito con los objetivos del programa. Sin embargo, el vínculo con los criterios contenidos en los TdR de CONEVAL para la evaluación no es posible. Por ello alcanzan un máximo del primer nivel en esta pregunta.

5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Estatal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial del programa?

El Plan Estatal de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 integra nueve Prioridades Transversales para el Desarrollo Sostenible del Estado de Michoacán, entre ellas se menciona “cubrir las Necesidades Básicas y Promover la Inclusión y Acceso de los más necesitados”. Señalando de manera explícita el problema de la alimentación:

“El acceso a la alimentación para llevar una vida activa y sana es otro aspecto prioritario en el combate a la pobreza. En este tema se reconocen tres niveles de inseguridad alimentaria: severa, moderada y leve. En los tres niveles Michoacán registra una tendencia al alza en los últimos años que resulta difícil revertir.” (PLADIEM, 2015, pág. 68)

El componente alimentario es un aspecto que se repite en el penúltimo punto de las prioridades transversales. Al hablar de “cohesión Social e Igualdad Sustantiva”, se menciona el objetivo “Garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición de la población indígena y personas adultas mayores a través de módulos de alimentación.” Con numeral 8.1.1.3. Donde el problema de la alimentación por déficit es referido en concreto a dos poblaciones específicas que, por la vulnerabilidad asociada a su etnicidad y edad, son susceptibles de presentar este problema de manera crónica.

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Al hablar de los diferentes ODS establecidos en la agenda común 2030, es posible identificar que el programa Sí Alimenta se vincula directamente con el primer objetivo “Fin de la pobreza”. En este sentido, las metas del objetivo que mejor se relacionan con el programa son aquella relacionada con la erradicación de la pobreza y la creación de sistemas de seguridad social que garanticen el acceso a servicios mínimos indispensables. Señalando que:

“La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos. Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud. También se encuentran la discriminación y la exclusión social, que incluye la ausencia de la participación de los pobres en la adopción de decisiones, especialmente de aquellas que les afectan.” (CEPAL, 2016)

El ODS antes mencionado se vincula estrechamente con el segundo objetivo denominado “Hambre cero”. Tal como lo señala la CEPAL (2016), este problema alcanza a una de cada nueve personas en el mundo y equivale alrededor de 815 millones de seres humanos a nivel global. La mayoría de ellos en los países del sudeste asiático, el África subsahariana y América latina, donde el 12.9% de las personas están subalimentadas. Las metas de este objetivo relacionadas con Sí Alimenta giran en torno a garantizar el acceso de todas las personas a los alimentos y

erradicar toda forma de malnutrición, especialmente entre los pobres y las personas que se encuentran vulnerables, como es el caso de los beneficiarios de este programa.

Sin embargo, aun cuando es posible vincular el propósito del programa con los ODS ya mencionados, esta relación no se presenta de manera explícita en las ROP. En cuanto al Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, este si lo menciona de manera directa, de acuerdo con él, el plan estatal: “se articuló con base en las nueve prioridades transversales, mismas que se alinearon al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y a los objetivos de desarrollo sostenible que estableció la Organización de las Naciones Unidas.” (PLADIEM, 2015, pág. 18). Como tal esta pregunta no posee una valoración cuantitativa en los TdR de la ECyR, pero como se ha mencionado, establece el reconocimiento de los ODS como el principal referente en de política pública de desarrollo social en nuestro país.

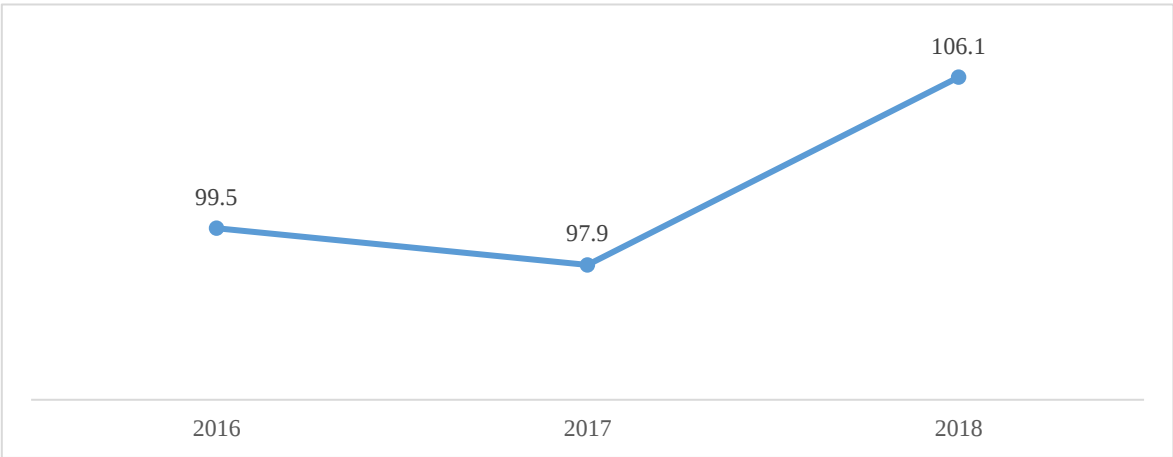
7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
- d) Se define un plazo para su revisión y actualización.

La población potencial está conformada por las personas identificadas como vulnerables en los términos del programa. Mismas que se establecen en las ROP en el apartado 3.2., donde se mencionan a “Los Adultos mayores, en condición de alta vulnerabilidad y en pobreza extrema o alimentaria.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 5). Señalando además la cobertura de Sí Alimenta en el apartado 3.3., la cual comprendía “los 113 Municipios del Estado, preferentemente localidades urbanas y rurales que vivan bajo condiciones de pobreza extrema o alimentaria tomando en cuenta los indicadores de zonas de alta vulnerabilidad alimentaria emitidos por la CONEVAL, en el Estado.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 5). Los requisitos que se mencionan en el apartado 3.4. y dividen por un lado la documentación que requiere entregar las personas adultas mayores que son: “1. Solicitud del apoyo por escrito firmada por el solicitante; 2. Clave Única de Registro de Población (CURP); 3. Copia de identificación oficial con fotografía actualizada y su original para su cotejo; y, 4. Copia de comprobante de domicilio y original para su cotejo.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 5). Y las acciones

que deben emprender los municipios para la firma de convenio con la Secretaría de Política Social, donde se establece el convenio de colaboración y la aportación a la que se compromete el municipio (25%), el acuerdo para que Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán realice la retención económica y la participación en los cursos de capacitación para la operación del programa.

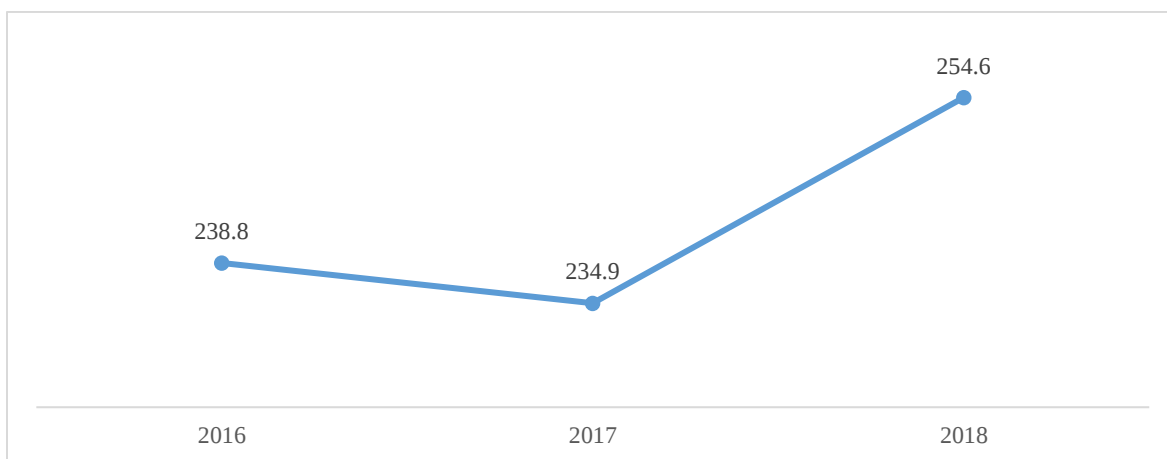
Pese a lo específico de las acciones, el programa no emitió un diagnóstico base o la cuantificación de la población potencial y objetivo. Limitándose a la disponibilidad presupuestal y a la colaboración entre los órdenes de gobierno para la participación de los beneficiarios. De acuerdo la información que presentan las propias ROP, los beneficiarios durante el funcionamiento del programa se mantuvieron estables en el orden de las cien mil personas (gráfica 41). Esto representa aproximadamente el 27% del total de personas adultas mayores (366,184) en situación de pobreza según lo establecido por las mediciones de CONEVAL, 2016.



Gráfica 41. Beneficiarios del programa “Sí Alimenta” en miles de personas, 2016-2018

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2020.

Siguiendo con el referente de CONEVAL (2016), la población de personas mayores de 60 años en Michoacán era de 510, 695 personas, de las cuales el 65.8% se encontraba en situación de pobreza. Este cálculo nos habla de la situación de vulnerabilidad de este grupo etario, donde el porcentaje de personas en situación de pobreza es mayor al 46% que promedia la entidad. Respecto a la inversión en desarrollo social que representó el programa, esta se mantuvo igualmente estable durante el tiempo que operó, rondando los 242.7 millones de pesos (gráfica 42).



Gráfica 42. Presupuesto asignado para “Sí Alimenta” en millones de pesos, 2016-2018

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2020.

En conclusión, el diseño cumple de manera general con los lineamientos de los términos de referencia de la ECyR, establece una unidad de medida clara y se apoya en las mediciones de pobreza multidimensional de CONEVAL como la metodología base y fuentes de información; y define en sus ROP (2016) existe un plazo cuatrimestral para su revisión y actualización. Sin embargo, no presenta una cuantificación de las poblaciones potenciales y objetivo y en la práctica la información no fue actualizada de acuerdo con lo planteado.

8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.

El padrón de beneficiarios del programa “Sí Alimenta” fue publicado originalmente en el portal de la Secretaría de Política Social durante los primeros dos años de operación del programa, esta base de datos presentó inconsistencias y errores que nunca se depuraron en una versión posterior (Información General Programas Sociales, 2016).

- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.

Respecto a los apoyos, se establece que el monto de cada paquete alimentario será de \$200 pesos, pero no profundiza en el contenido alimenticio que tendrá, inclusive en su apartado 3.6 inciso b), se menciona que “Los productos podrán ser eventualmente sustituidos por otros con valor nutricional equivalente, ya sea para dar variedad a los contenidos y/o aprovechar

los ciclos agrícolas y económicos del Estado;” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 5). Lo anterior imposibilita contar con una medición del aporte energético y nutricional que se estuvo dando a los beneficiarios.

- c) Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.

Nunca existió un padrón debidamente actualizado y depurado que permitiera la identificación puntual de los beneficiarios. La información que se generó por parte de ambas secretarías no permite dar constancia de ello.

- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

El programa no presenta mecanismos documentados de la actualización y depuramiento de la base de datos que generó.

9. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.

Aunque el programa establece elementos relacionados con la información socioeconómica de sus beneficiarios, la recolección de estos se delegó a los municipios. No hay información suficiente para concluir que dicha información se generó o existe. Esta pregunta no tiene una valoración cuantitativa en los TdR de la evaluación.

10. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

No se incluyó la Matriz de Indicadores de Resultados en las ROP ni en el resumen general de programa, en este último se enuncia, pero aparece como “en construcción” y no existe constancia de que esta se realizó.

11. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- | | |
|----------------------------|---------------------------------|
| a) Nombre. | f) Línea base. |
| b) Definición. | g) Metas. |
| c) Método de cálculo. | h) Comportamiento del indicador |
| d) Unidad de Medida. | (ascendente, descendente). |
| e) Frecuencia de Medición. | |

La ficha técnica aparece en el resumen del programa como “en construcción”, pero no hay constancia de que este se construyera y se utilizara durante el tiempo de vida del programa.

12. Las metas de los indicadores de la MIR del programa:

- d) Cuentan con unidad de medida.
- e) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- f) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Este apartado también se encuentra ausente y se enuncia como “en construcción”, pero no existe ningún documento que dé cuenta de su diseño e implementación.

13. ¿Con cuáles programas y acciones de desarrollo social y en qué aspectos el programa podría tener complementariedad o coincidencias?

En total, Michoacán presentó tres programas de desarrollo social orientados al componente alimentario. Estos fueron “Sí Alimenta”, “Sustenta”, y “Desayunos escolares”. De ellos el programa de desayunos escolares no presenta duplicidad ni complementariedad con el programa Sí Alimenta, debido a su orientación a las niñas y niños inscritos en el nivel básico en la entidad.

El programa Sí Alimenta presentó coincidencias con el Programa de Seguridad Alimentaria y Fomento a la Agricultura Familiar “Sustenta”, el cual buscaba el fomento de la agricultura orgánica mediante la instalación de huertos de traspatio y granjas familiares. Aunque de este programa no se tiene constancia de actividad suficiente para identificar si efectivamente presentó complementariedad.

En los aspectos complementarios, encontramos el “Programa de Gratuidad para la Atención Médica de los Adultos Mayores” que buscaba dar atención médica sin costo a las personas adultas mayores en condición de vulnerabilidad. Adicionalmente el gobierno del estado tiene registrados otros programas que, si bien no están orientados a este grupo poblacional, son definidos en el catálogo de monitoreo y evaluación de programas sociales (CONEVAL, 2020) como programas que favorecen a los adultos mayores.

5.3.3 Planeación y orientación a resultados

14. La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

- a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.

El documento base del programa son las ROP, estas fueron publicadas en tiempo y forma y establecieron la guía procedimental del programa.

- b) Contempla el mediano y/o largo plazo.

Pese a tratarse de un programa que existe con otros nombres desde el 2002 y ser considerado un programa insignia de la administración estatal, la entrega de canastas alimentarias a las personas adultas mayores, este programa operó en función de la disponibilidad presupuestal del ejercicio fiscal en curso (ROP Sí Alimenta, 2016) del estado y de la participación de los municipios. Esta situación dificultó enormemente la planeación a mediano y largo plazo del programa, convirtiéndose en una dadora institucionalizada.

- c) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa.

En la información del programa se enuncian de manera general las acciones que se realizarán (entrega de canastas alimentarias) y lo que se busca alcanzar con ellas (combatir el rezago alimentario y contribuir en la seguridad alimentaria de los beneficiarios).

- d) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

El programa no cuenta con indicadores cuantificables asociados al mismo, no establece una línea de beneficio esperada en función del apoyo en especie y se limita a señalar la responsabilidad de la Secretaría de Política Social y posteriormente de Desarrollo Social y Humano para transparentar los montos entregados. En su apartado 7.3 señala que:

Con el objeto de proponer mejoras continuas, lograr resultados positivos y transformadores de mayor impacto a corto, mediano y largo plazo y contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas con transparencia, la SEPSOL evaluará la ejecución del Programa, conjuntamente con la Dirección, considerando los indicadores siguientes: a) Cumplir de manera total con el número de apoyos alimentarios en cada uno de los municipios; b) Combatir el rezago alimentarios en Adultos mayores; c) Superar la línea del bienestar mínimo en la medición de la CONEVAL en su eje de alimentación; y, d) El apoyo alimentario debe ser entregado en los primeros quince días de cada mes. (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 8)

Este problema de congruencia de indicadores es una constante que se repite en los programas sociales estatales, en el que el cumplimiento de los indicadores no se vincula con la solución que da origen al problema.

15. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:

- a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.

Las ROP establecen los lineamientos generales de trabajo entre los ayuntamientos y las secretarías estatales involucradas, el procedimiento de colaboración y supervisión se detalla en el artículo 11° de las ROP, donde se menciona que:

“Con la finalidad de establecer de forma ordenada y sistemática las acciones para la planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA", para lograr la eficiencia, transparencia y evitar la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos se emiten las Reglas de Operación en el Anexo Único, el cual forma parte del presente acuerdo.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 3)

Una vez que se firmaron los convenios de colaboración entre los 113 municipios y el ejecutivo estatal se establecieron los planes de trabajo anuales, donde se detalló básicamente la entrega de los paquetes alimentarios.

- b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.

Todos los involucrados presentaron información puntual de las actividades que se realizaron asociadas al programa.

- c) Tienen establecidas sus metas.

Sí, las metas de entrega por municipio se detallaron de manera general en la página de la Secretarías de Política Social y en la de Desarrollo Social y Humano. Adicionalmente fue posible identificar en los municipios de Apatzingán, Lázaro Cárdenas, Morelia Uruapan, Zamora la información anual de entrega de paquetes alimentarios durante los años de operación.

- d) Se revisan y actualizan.

Las metas se revisaron y actualizaron, sin embargo y dado las limitaciones presupuestales del programa, este se mantuvo estable en el alcance de beneficiarios durante todo el tiempo que estuvo en operación.

16. El programa utiliza informes de evaluaciones externas:

- a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas.
- b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.
- d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.

No hay constancia de que el programa utilizó informes de evaluaciones externas.

17. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

El programa de evaluación 2017 realizado por la Coordinación de General de Gabinete y Planeación no incluyó los programas de política social del gobierno estatal en la información publicada. El Programa Sí Alimenta presentó modificaciones menores durante el tiempo de

operación. No existe constancia del instrumento de trabajo que la SEPSOL y posteriormente la SEDESOH entregaron a las instancias coordinadoras. Estos documentos faltantes son el Documento de opinión de la dependencia en el que se presente la posición institucional respecto al estado del programa, el Documento de Trabajo o Institucional que dé cuenta del avance y cumplimiento de los ASM y los Documentos de Avance que permitan establecer el grado de cumplimiento de los ASM.

18. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

De acuerdo con los informes de gobierno estatales (2016-2019), el programa presentó un cumplimiento cercano al 100% en lo referente a las entregas de los paquetes alimentarios. Sin embargo, no estableció formas de medición que permitan vincular la entrega de apoyos en especie con una disminución de la población adulto mayor en situación de pobreza alimentaria, ni que el programa permitiera que los beneficiarios llevaran una vida sana y activa tal como se menciona en las ROP.

19. ¿Qué recomendaciones de las evaluaciones externas de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

No hay constancia de evaluaciones externas realizadas al programa.

20. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

No hay constancia de evaluaciones externas realizadas al programa.

21. *El Programa recolecta información acerca de:*

- a) La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

Las ROP establecen la contribución del programa a los logros del PLADIEM en materia de la Prioridades Transversales para el Desarrollo Sostenible del Estado de Michoacán en el ámbito de Cubrir las Necesidades Básicas y Promover la Inclusión y Acceso de los más necesitados.

“Mejorar las condiciones alimentarias básicas de los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad, para contribuir a incrementar su calidad de vida, enfocado en todo momento a generar el acceso a la comida suficiente para llevar una vida activa y sana, considerando los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos.”
(ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 4)

- b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.

El apoyo del programa se estableció en especie e incluye 15 productos alimenticios a un costo de 200 pesos por paquete con una aportación estatal del 75% y el resto como aportación municipal. Estos son fácilmente rastreables en la información presentada por el portal de transparencia, aunque no se actualizaron adecuadamente y sólo existe información completa hasta 2018.

- c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.

Esta información se encuentra ausente de cualquiera de los documentos disponibles. Se establecen criterios de elegibilidad respecto al perfil de los beneficiarios, pero no se publicaron puntualmente.

- d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

Esta información se encuentra ausente de cualquiera de los documentos disponibles.

22. *El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:*

- a) Es oportuna.
- b) Es confiable, es decir, se cuenta con un mecanismo de validación.
- c) Está sistematizada.
- d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.
- e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.

El programa presentó información general de desempeño y esta se fue sistematizada en los informes de gobierno durante el periodo que estuvo en operación el programa. Sin embargo, no dio continuidad a las bases de datos de beneficiarios, por lo que no es posible verificar la gestión del programa a partir de ella.

5.3.4. Cobertura y focalización

23. *El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:*

- a) Incluye la definición de la población objetivo.

En las ROP se establece que la población objetivo de Sí Alimenta son las personas adultas mayores de 65 años que residen en el estado e Michoacán y se complementa con otros criterios de elegibilidad orientados a la focalización de la población objetivo (ROP Sí Alimenta, 2016). En el primer informe se señaló:

“Con el Sistema Integral para la Alimentación a los Adultos Mayores, (SI ALIMENTA), beneficiamos a 100 mil adultos mayores mensualmente con paquetes alimentarios de alto contenido nutricional. Estos paquetes alimentarios satisfacen requerimientos del adulto mayor.” (1er Informe de Gobierno, 2016, pág. 94)

- b) Especifica metas de cobertura anual.

El programa estableció la cobertura en los 113 municipios como meta anual de trabajo. Dicho alcance territorial se cumplió en el primer año y se mantuvo durante el tiempo en que operó el programa. Este objetivo se encuentra enunciado en las ROP.

“La cobertura del Programa comprenderá los 113 Municipios del Estado, preferentemente localidades urbanas y rurales que vivan bajo condiciones de pobreza extrema o alimentaria tomando en cuenta los indicadores de zonas de alta vulnerabilidad alimentaria emitidos por la CONEVAL, en el Estado.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 5)

- c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.

Como tal, Sí Alimenta no estableció horizontes de trabajo a mediano o largo plazo.

- d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.

Sí, el programa establece una propuesta de intervención en consecuencia de la hipótesis que plantea, donde la aportación en especie subsana un aspecto pernicioso relacionado con la falta de acceso a una alimentación suficiente.

“Se integrará el apoyo alimentario modelo compuesto por un conjunto de productos, que cubran las necesidades nutricionales mínimas del Adulto Mayor, emitiendo la Secretaría de Salud la certificación nutrimental, de cada producto los cuales serán seleccionados de acuerdo a su aporte calórico y frecuencia de consumo, expresados en cantidades que permitan satisfacer por lo menos las necesidades de un individuo promedio de la población de referencia, el acceso en todo momento a la alimentación variada y suficiente, para llevar una vida activa y sana;” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 5).

24. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

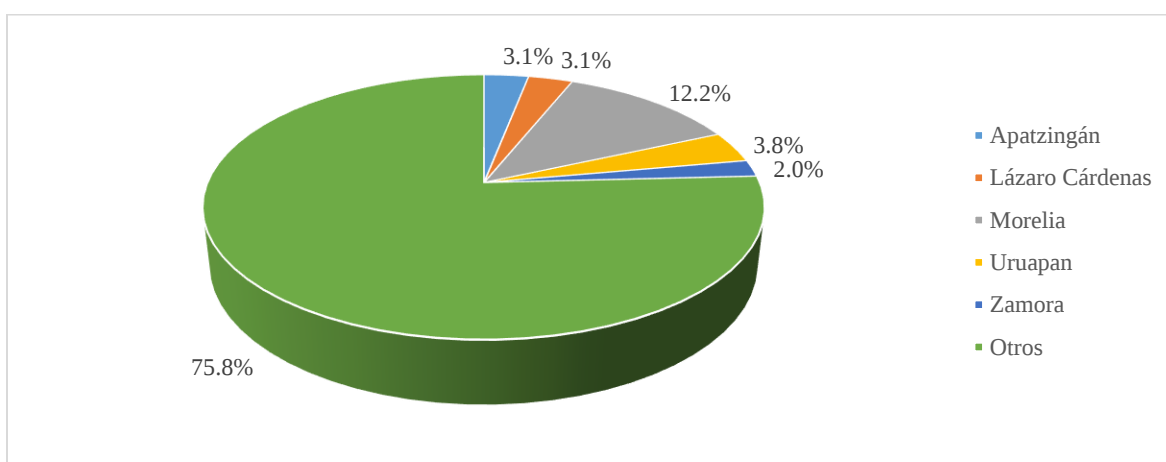
Partiendo de la definición de población adulta mayor en situación de pobreza y vulnerabilidad por falta de acceso a la alimentación de CONEVAL, el programa estableció en las ROP la participación municipal para la identificación de la población objetivo:

“Las solicitudes para la entrega de los apoyos, así como la documentación descrita en los requisitos de las presentes Reglas de Operación, serán presentadas ante la Dirección o área del Municipio en materia de desarrollo social correspondiente;” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 6)

25. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

Con una distribución generalizada en el estado de Michoacán, se puede hablar de una adecuada cobertura territorial del programa (gráfica 43). Ello derivado de la participación de los municipios en la distribución de los paquetes alimentarios.

De acuerdo con la información presentada en los informes de gobierno del estado (2016-2019), se beneficiaron unas 100 mil personas mensualmente, esto representa a una tercera parte de la población objetivo.



Gráfica 43. Beneficiarios del programa "Sí Alimenta" 2016

Fuente: Elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del programa, 2016

5.3.5. Operación

26. Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (es decir los Componentes del programa), así como los procesos clave en la operación del programa.

El diagrama de flujo del proceso general del programa se estableció en la primera versión de las ROP, donde se mencionó en el apartado 5. Mecánica de operación, se menciona el Procedimiento de aprobación para entrega de los apoyos (figura 32). En él se establecen siete momentos relacionados con el programa.

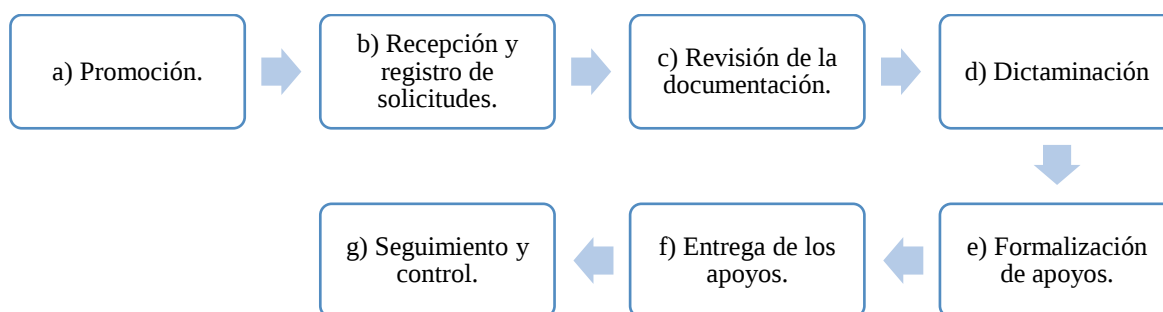


Figura 32 Diagrama de registro de Sí Alimenta

Fuente: Elaboración propia con información de las ROP de Sí Alimenta, 2019

Se inicia con a) la promoción, en la cual se establece la necesidad de contar con una estrategia de comunicación que cubra la totalidad del territorio estatal, socializando “la naturaleza y objetivos del Programa, los compromisos, beneficios y alcances de los apoyos a otorgar;” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 6), posteriormente viene b) la recepción y registro de solicitudes para la entrega del apoyo ante el área que el municipio establezca como oficina receptora, una vez recibido el expediente, se procede a c) la revisión de la documentación por generar un expediente técnico; este apartado establece un plazo de cinco días hábiles para que los interesados en recibir el apoyo subsanen errores o entregue la información completa. Al tener el expediente técnico el área municipal responsable genera d) la dictaminación de los expedientes debidamente integrados con base en lo contemplado en las ROP; una vez que la resolución es positiva, se e) formaliza el apoyo de los beneficiarios, para tal fin se integra un “documento en el que constarán los nombres, firmas o huella de los Adultos mayores beneficiados en la localidad descrita.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 6).

Toda vez que se cumplieron las fases previas de recepción, registro, integración del expediente e integración de las bases de datos, la SEPSOL, posterior SEDEOH f) entrega los apoyos vía enlace municipal a los beneficiarios, de conformidad con el padrón establecido. “Una vez entregado el apoyo alimentario en el lugar acordado y cotejado en la cantidad, integridad y forma de éstas, los enlaces acusarán recibo al proveedor, plasmado su nombre, cargo, firma y sello,” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 6). Esta información se entrega a la secretaría estatal en un plazo de cinco días posteriores a la entrega. La entrega contempla un apartado de observaciones que permite proveer del recurso a las personas adultas mayores

que por cuestiones de salud se encuentren imposibilitadas para acudir por el paquete alimentario y también prevé la firma con huella digital para los casos donde el beneficiario no pueda o sepa escribir.

Por último, el programa establece un mecanismo de g) seguimiento y control del programa, apoyado en los enlaces municipales, contempla la revisión aleatoria de la información proporcionada en la base de datos de los beneficiarios con la intención de garantizar el adecuado funcionamiento del programa.

27. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes?

En el caso de Sí Alimenta, los enlaces municipales presentaron evidencia de la demanda que recibió el programa en los diferentes años de funcionamiento, lo anterior permite establecer que se tuvo una alta demanda para incorporarse al beneficio del paquete alimentario entregado por la Secretaría. La información presentada en los diversos informes de gobierno (2016-2019) provee de un documento que sistematiza la demanda total de apoyos.

28. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:

- a) Corresponden a las características de la población objetivo.
- b) Existen formatos definidos.
- c) Están disponibles para la población objetivo.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

El programa cumplió con los elementos en los términos de referencia durante el periodo que se encontró activo (2015-2019). Estableció por medio de los enlaces municipales una forma efectiva de llegar a la población objetivo, considerando limitaciones posibles relacionadas con la edad de las personas adultas mayores. Los formatos estuvieron listos en tiempo y forma y se emplearon de guía para hacer la promoción del programa entre la población objetivo, lo anterior, realizado en apego a las ROP del programa.

29. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:

- a) Son consistentes con las características de la población objetivo.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

En las ROP se establecen los mecanismos del programa para el registro y entrega de apoyos. Estos son consistentes con las características de la población objetivo, se encuentran estandarizadas y permiten su máxima difusión y comunicación en atención a los principios de transparencia del gasto público. Sin embargo, su sistematización es parcial en la medida que nunca se contó con una base de datos depurada y actualizada.

30. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Las ROP establecen una guía puntual para la selección de los beneficiarios del programa en su apartado 3.5 de criterios de elegibilidad, incluyendo aspectos claros de los casos en los que una persona es candidata para recibir el paquete alimentario. Esta información se encuentra estandarizada, sistematizada y difundida públicamente.

31. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.
- b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.

La información disponible del programa Sí Alimenta establece mecanismos de documentación que permiten verificar los procedimientos de selección de los beneficiarios en los diferentes municipios de Michoacán. Las ROP establecieron la participación de los responsables municipales un curso destinado a especificar los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en las ROP, se encuentran estandarizados y sistematizados y se tiene evidencia de que fueron aplicados en los diferentes municipios.

32. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Tanto ROP como las convocatorias públicas realizadas en los municipios cumplen con este aspecto de manera puntual. Es posible tener acceso al acuerdo de coordinación y colaboración de los 113 municipios con el gobierno de Michoacán. Estos establecen los procedimientos para la entrega de los apoyos de Sí Alimenta y se encuentran estandarizados, sistematizados son públicos y apegados a las reglas de operación del programa.

33. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del programa.

Toda la información generada en los municipios para la documentación de la entrega de los apoyos permite identificar la entrega efectiva de los apoyos de conformidad con las ROP, sin embargo, no todos los municipios publicaron esta información. De igual forma, SEDESOH no presentó un documento sistematizado que, de cuenta de ellos, aunque si publico los diferentes boletines de prensa que dan cuenta de la firma de convenio con los municipios (SEPSOL, 2017). Por lo anterior podemos concluir que se tienen estos mecanismos, pero no están debidamente documentados en todos los casos.

34. Los procedimientos de ejecución de acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Se tiene evidencia de que la entrega de los apoyos por parte de los enlaces municipales cumplió con los elementos establecidos en los TdR de CONEVAL para esta evaluación. Mismos que aparecen reglamentados en las reglas de operación del Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores (SEPSOL, 2016).

35. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:

- a) Permiten identificar si las acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Son conocidos por operadores del programa.

Respecto a los mecanismos de documentación del programa, estas se encuentran presentes en la información emitida por los ayuntamientos y la SEDESOH (2018). Estas acciones no se encuentran debidamente integradas en un reporte de actividades que permita identificar su uso generalizado por las instancias ejecutoras ni su sistematización. Por ello se observa un cumplimiento parcial de las mismas.

36. ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

En términos generales el programa no presentó modificaciones estructurales en su forma de operación. Lo que se modificó fue la contratación de una de las empresas que habían ganado la licitación para la entrega de los paquetes alimentarios debido al incumplimiento en tiempo y forma de cien mil paquetes en el 2017. Ello obligó a la entrada de una nueva empresa que pudiera cubrir las entregas faltantes (Cruz, 2018).

37. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

Los problemas que se presentaron en la aplicación del programa se dividen en dos campos específicos, los internos y los externos. Los primeros correspondieron a la organización y coordinación interinstitucional entre la secretaria como instancia ejecutora del programa y los municipios como elementos de enlace con la SEDESOH. Esto se establece en el apartado 6 de las ROP donde se menciona que la secretaría:

“Será la unidad administrativa encargada de la ejecución del Programa, en coordinación con los Ayuntamientos del Estado regidos por los convenios que se firmarán y le corresponderá verificar la información que presenten los solicitantes que cumplan con los requisitos y se apliquen los criterios de elegibilidad establecidos en las presentes Reglas de Operación, así como el apego a la planeación, estrategias, programación, calendario de ejecución, ejercicio y control de gasto público.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 7)

Una de las dificultades que derivó de esta interacción fue la entrega oportuna de información y la actualización del padrón de beneficiarios como se tenía contemplado en las ROP. Situación que no fue resuelta en ningún momento.

En cuanto a los aspectos externos, se tiene la contratación de empresas que ganaron la licitación para la entrega de los paquetes alimentarios y que no fueron capaces de entregar dichos paquetes en tiempo y forma, haciendo necesaria la adjudicación directa de una empresa para cubrir el déficit provocado por el incumplimiento de la primera empresa (Cruz, 2018). Este ajuste en el segundo año de operación del programa solucionó la entrega de los apoyos durante la existencia de Sí alimenta.

38. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías:

- a) Gastos en operación: Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000).
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000, 3000 y/o 4000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).

- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

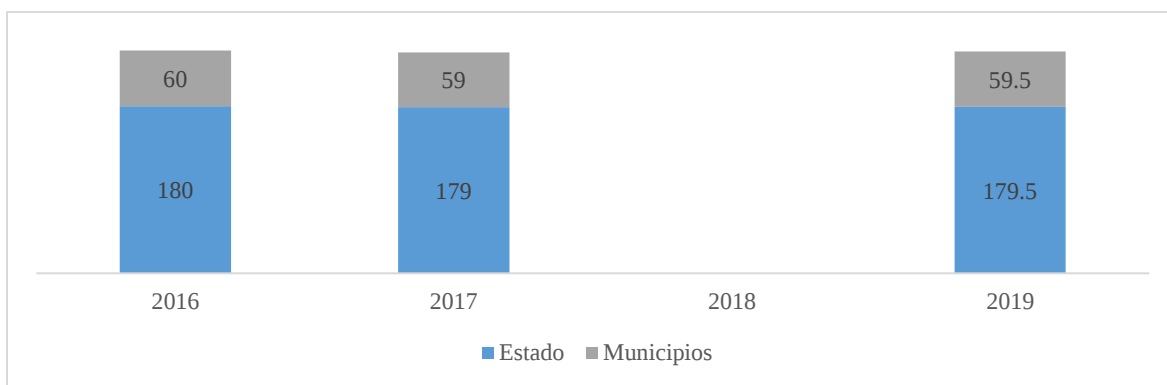
Las ROP establecen el monto destinado al gasto operativo del programa, señalando:

“Los gastos para la operación, seguimiento, supervisión y verificación de las acciones del Programa no deberán exceder del 5% cinco por ciento del monto anual asignado al mismo, su registro deberá realizarse en las partidas de gasto correspondientes y en su ejercicio deberán observarse criterios de austeridad, transparencia y eficiencia, conforme a las disposiciones normativas aplicables.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 7).

Por el lado del mantenimiento, este no se encuentra debidamente detallado en ningún documento de la SEDESOH.

En cuanto al gasto en capital, este se menciona en las ROP y forma parte de lo convenido entre el municipio y el estado para generar la entrega del apoyo, donde 3/4 del recurso son entregados por el gobierno estatal y 1/4 por los ayuntamientos, llegando a un costo de \$200 pesos por unidad entregada.

Por lo que respecta al gasto unitario, este no se calculó formalmente en ningún documento del gobierno estatal, si utilizamos la información de los informes de gobierno (2016-2019) en los 4 años que se mantuvo en operación, encontramos un costo promedio de 240 pesos por paquete alimentario (gráfica 44). Es importante señalar que la información para 2018 se encuentra ausente del informe de gobierno correspondiente.



Gráfica 44. Gasto unitario por canasta alimentaria de del programa “Sí Alimenta”, 2016-2019

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, 2020.

39. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

Como se ha mencionado, el programa se mantuvo en funcionamiento durante cuatro años con aportaciones estatales que se desprenden de los montos recibidos por la federación en un 75% y una aportación del 25% de los municipios. Dinero que era retenido por la Secretaría de Finanzas y Administración. Para tal fin.

40. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.
- b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.
- c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.
- d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.

No hay forma de verificar que este apartado se realizara de manera adecuada. Particularmente en la información entregada a CONEVAL y la que se presenta en los informes de gobierno existen fuertes discrepancias respecto a los montos ejercidos y al número de beneficiados alcanzado.

41. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

No hay forma de verificar que este apartado se realizara de manera adecuada. De existir, la MIR de Beca Futuro no se hizo pública y no se tiene constancia de que se integró al programa.

42. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- a) Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica.

La ROP fueron publicadas en el periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo durante el tiempo que se encontró en funcionamiento el programa. Tras su cancelación, toda información del programa fue eliminada de las páginas de gobierno del estado, pero durante su operación fueron públicos.

- b) Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página.

Los resultados del programa se enunciaron de manera general en el primer, segundo y cuarto informes de gobierno de la administración estatal, pero no es posible a partir de ellos monitorear su desempeño real.

- c) Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.

A través del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán es posible solicitar información específica del programa, sin embargo, las secretarías ejecutoras del programa no generaron documentos que permitan conocer el estado completo del programa.

- d) La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.

Las ROP señalan la intervención de la contraloría social del programa, dicho organismo busca propiciar la participación ciudadana y la verificación del funcionamiento del programa.

“Se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa, a través de mecanismos de contraloría social, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

Se impulsará e instrumentará la contraloría social en el Programa, facilitando a los beneficiarios el acceso a la información necesaria para su desarrollo y su cumplimiento de sus funciones.

La Secretaría de Contraloría en el ámbito de sus atribuciones coordinará y capacitará a las personas que se integren para la contraloría social del Programa.” (ROP Sí Alimenta, 2016, pág. 8)

5.3.6. Percepción de la población atendida

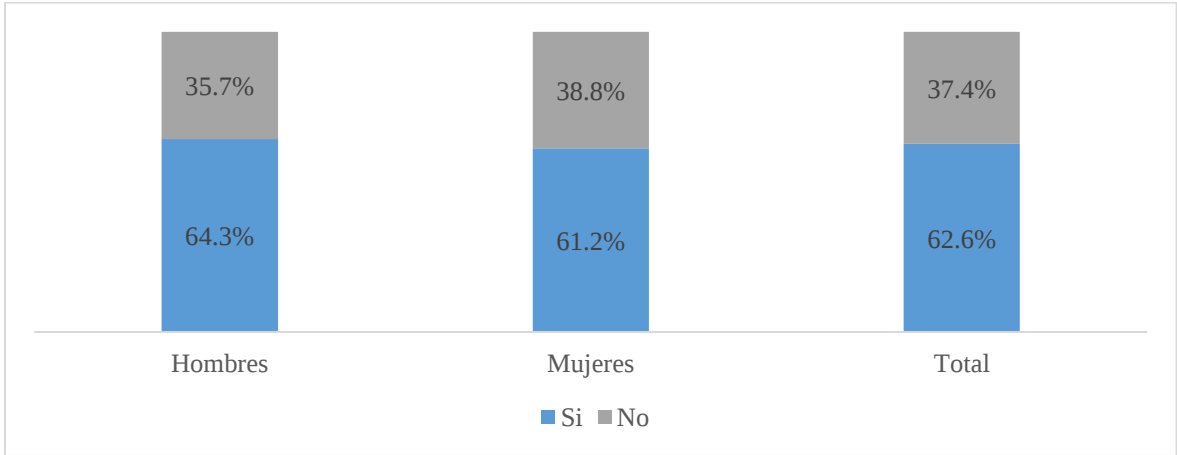
43. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:

El programa no cuenta con instrumentos que le permitan medir la percepción de los beneficiarios. Por tal motivo y como parte del interés del trabajo realizado, realizamos un instrumento que nos permitiera conocer la percepción de los beneficiarios. Por ello se realizó una encuesta aplicada a 249 beneficiarios del programa, para conocer su percepción de Sí Alimenta. En este caso la aplicación del cuestionario fue realizado exclusivamente en el municipio de Morelia, por lo que los resultados sólo son generalizables a la capital michoacana

Tras realizar un acercamiento con los beneficiarios del programa, se les aplicó un cuestionario que permitió conocer los elementos sociodemográficos de las personas adultas mayores y los resultados de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) para establecer el logro asociado al programa.

Propiamente lo que se presenta con los resultados de la EMSA no es percepción de la operación del programa, sino de los resultados de este. Se trata de una escala dicotómica de sí o no, en la que se mide la opinión de los beneficiarios respecto a los logros de la intervención estatal para mejorar el acceso a una alimentación completa, variada, inocua, equilibrada y adecuada.

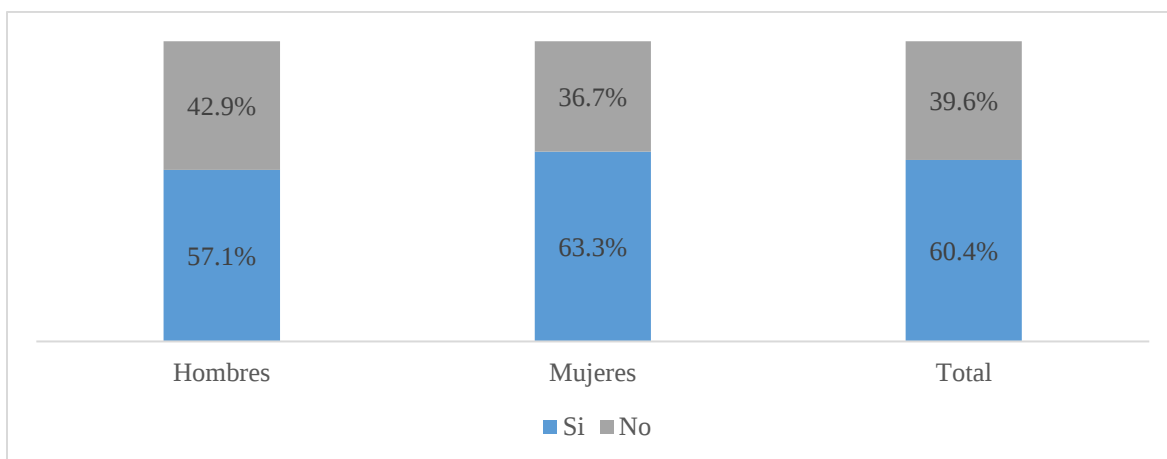
La primera pregunta que se realizó se relaciona con el consumo monótono de alimentos por un periodo de tiempo identificado como “varios días”, esencialmente esta pregunta establece una problemática de lo variado de la dieta de las personas adultas mayores. Lo que se identificó entre los beneficiarios del programa es una propensión mayoritaria (62.6%) al consumo repetitivo de alimentos, situación vinculada a la incapacidad de acceder a una alimentación variada debido al factor económico (gráfica 45), dicha situación no varía significativamente en función del sexo, aunque si es marginalmente superior en hombres (64.3%).



Gráfica 45. ¿Alguna vez en su hogar comieron lo mismo por varios días?

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

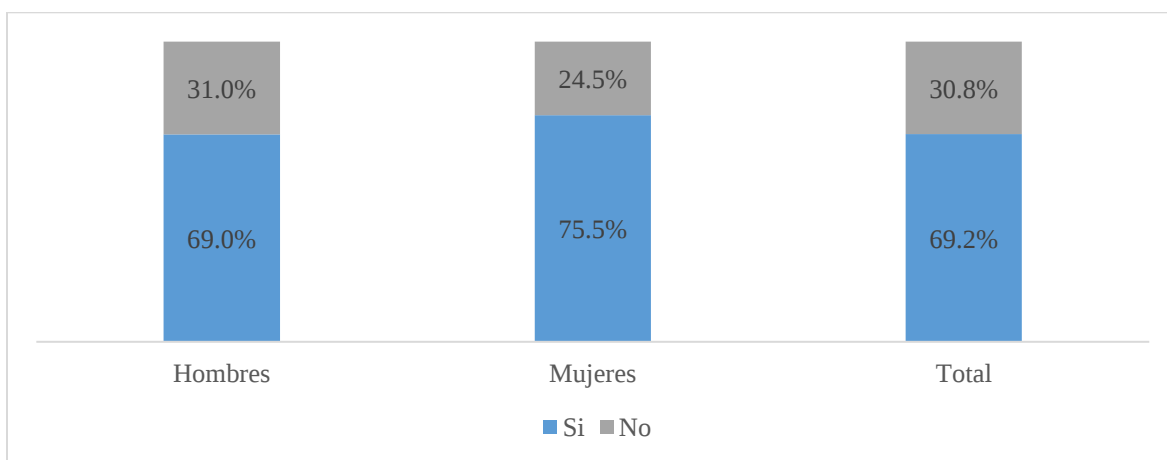
Respecto a lo completo y adecuado de los alimentos consumidos por las personas adultas mayores, se encontró nuevamente una situación indeseable en la mayoría de los casos (60.4%), donde las personas debían realizar ayunos derivados de la falta de acceso económico a la comida (gráfica 46). En este caso se observó que el sexo presentó una variable que modificara los resultados, encontrando que las mujeres presentaron una mayor tendencia a eliminar alguna comida en el día (63.3%).



Gráfica 46 ¿Alguna vez en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

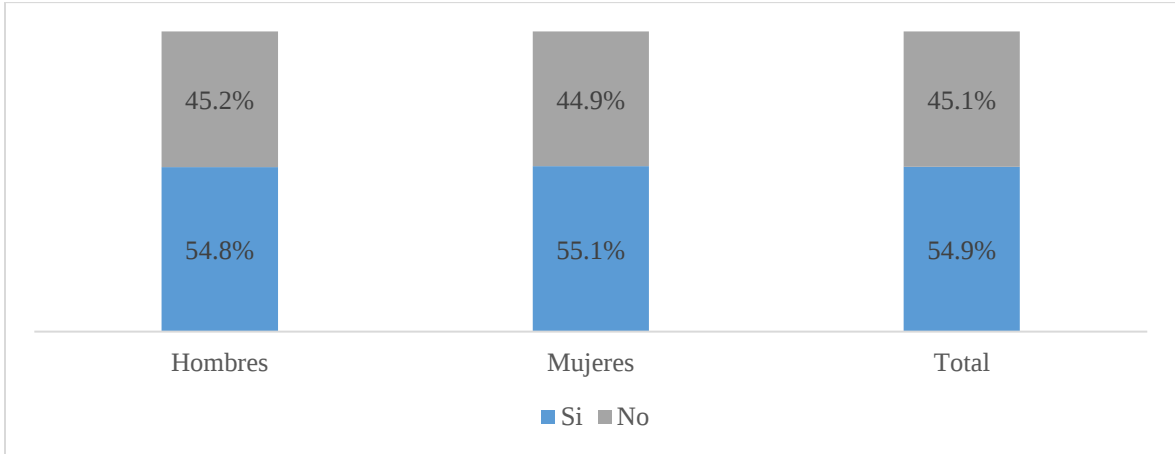
Sobre la percepción de seguridad alimentaria de las personas adultas mayores, se les preguntó si el consumo de alimentos había resultado inferior a lo que ellos consideraban como necesario. Encontrando que prácticamente 7 de cada 10 personas se encontraban en esta circunstancia (69.2%), con una tendencia mayoritaria para el caso de las mujeres (75.5%), quienes manifestaron tener una ingesta alimenticia inferior a sus deseos de manera cotidiana (gráfica 47).



Gráfica 47 ¿Alguna vez en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

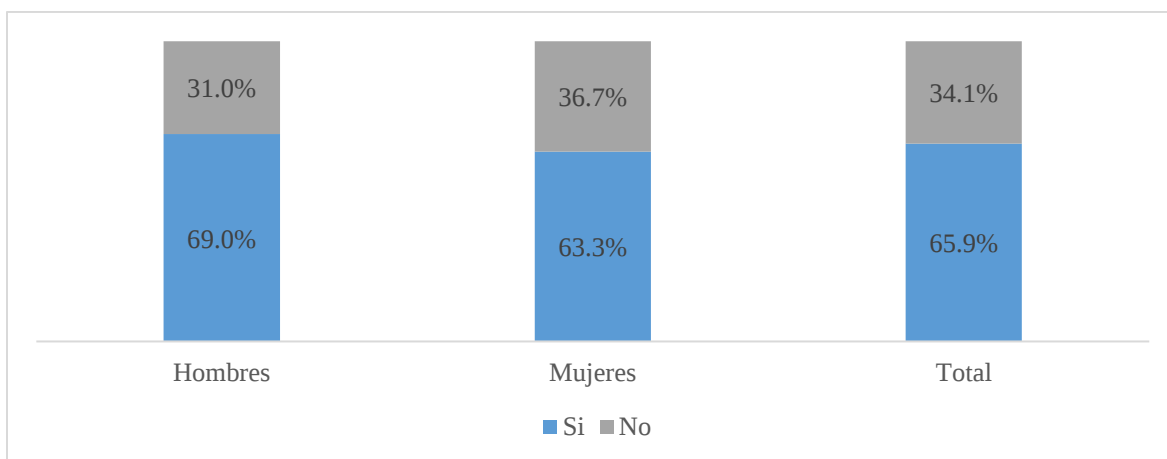
En cuanto a la condición de vulnerabilidad alimentaria en los hogares de las personas adultas mayores beneficiarias del programa, los resultados negativos alcanzan a poco más de la mitad de estos (54.9%), donde es común que se presente hambre derivada de la terminación de los alimentos. Esta situación es uno de los aspectos que se esperaba eliminar con el acceso a los paquetes alimentarios, sin embargo, se presenta como un problema declarado por igual entre hombres y mujeres (gráfica 48).



Gráfica 48. ¿Alguna vez se quedaron sin comida?

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

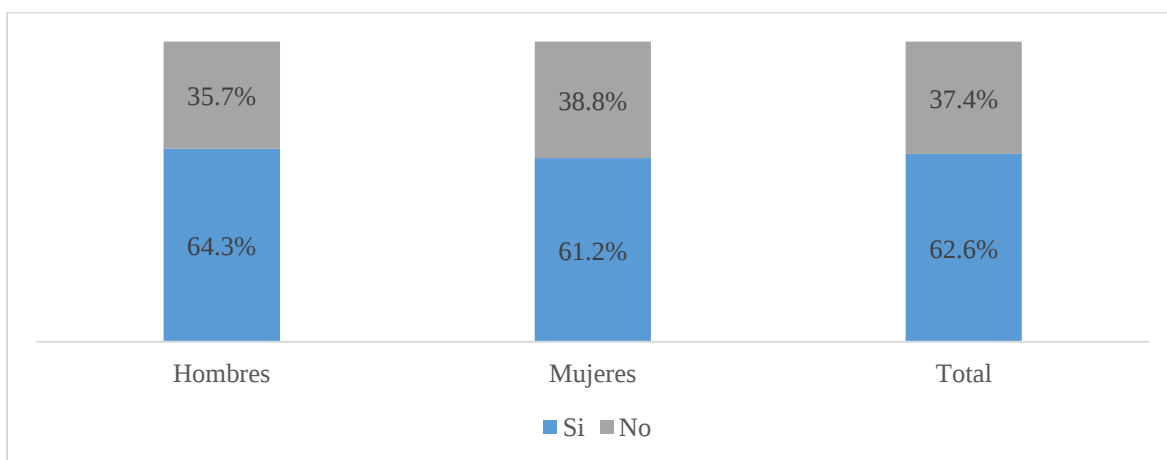
Respecto a la sensación de hambre y la imposibilidad de satisfacerla debido al acceso económico insuficiente a los alimentos (gráfica 49), la situación se presenta nuevamente como un hecho mayoritario entre los beneficiarios (65.9%), con una carga mayoritaria para el caso de los varones (69.0%). La EMSA no especificada en este punto respecto a la persona que padeció hambre en el hogar, pero la percepción de los beneficiarios de no encontrarse en un entorno libre de inseguridad alimentaria se convierte en una señal negativa en cuanto al cumplimiento de los objetivos del programa.



Gráfica 49 ¿Alguna vez alguien sintió hambre, pero no comió?

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

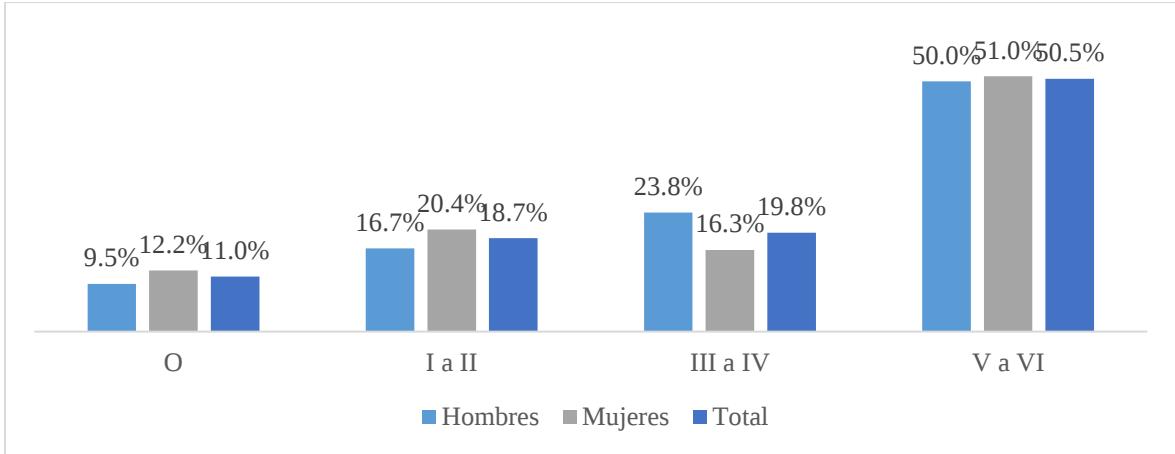
Nuevamente la EMSA cuestiona sobre el acceso insuficiente a los alimentos, encontrando que en la mayoría de los casos (62.6%), los adultos mayores percibieron una situación de inseguridad tal que obligó a alguno de los miembros de la familia a suspender la ingesta de alimentos por todo un día. Si bien la escala no especifica quien de los integrantes mantuvo un ayuno prolongado, si deja en claro la circunstancia de vulnerabilidad estructural del hogar (gráfica 50).



Gráfica 50 ¿Alguna vez alguien en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

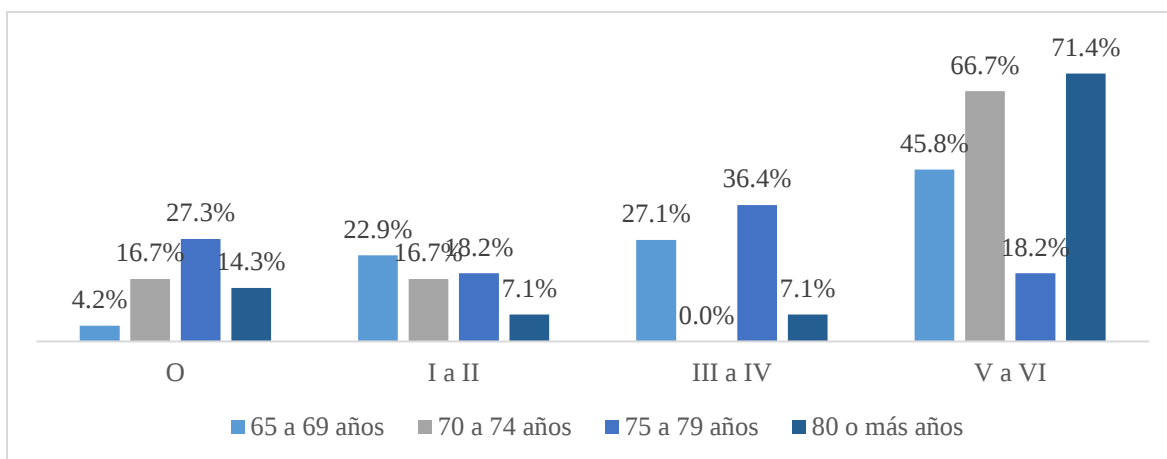
Al sumar los puntajes obtenidos en la EMSA, se encontró que aproximadamente 1 de cada 10 personas adultas mayores no se encontraban en una situación de vulnerabilidad por acceso a la alimentación (11.0%), en contra parte la mitad de los encuestados (50.5%) se encontró en una situación de muy alta vulnerabilidad por acceso a los alimentos. Una situación incompatible con la intervención realizada por el programa y que da cuenta de la incapacidad del apoyo para palear la inseguridad alimentaria de los beneficiarios (gráfica 51).



Gráfica 51. Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, por sexo

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

Finalmente, si observamos los mismos resultados de la EMSA con relación a la edad de las personas beneficiarias, queda claro que a mayor edad la vulnerabilidad tiende a ser mayor, presentando un elemento interesante de focalización a considerar (gráfica 52).



Gráfica 52. Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, por edad

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2018

5.3.7. Medición de resultados

44. *¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?*

- a) Con indicadores de la MIR.
- b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto.
- c) Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares.
- d) Con hallazgos de evaluaciones de impacto.

No es posible identificar ningún documento que permita conocer los resultados del programa, más allá de los informes presentados en los primeros años de gobierno que enuncian al programa y dan información general de este. No existe un documento en el que se establezca una evaluación de impacto.

45. *En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?*

No cuenta con indicadores para medir los resultados de la implementación del programa. La única información disponible tiene que ver con el ejercicio del presupuesto destinado para la entrega de paquetes alimentarios.

46. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas que no sean de impacto y que permiten identificar hallazgos relacionados con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- a) Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.
- b) La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.
- c) Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.
- d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.

No hay evidencia de que se contratará ningún servicio de evaluación externo al programa.

47. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas, diferentes a evaluaciones de impacto, que permiten identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

No es posible identificar que existan evaluaciones externas al programa de ningún tipo.

48. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
- b) Las metodologías aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
- c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
- d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

El programa no presenta ningún tipo de evaluación externa y aunque existen indicios de una evaluación interna, esta no fue publicada.

49. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

Como parte del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo sostenible de la Agenda 2030, el PNUD ha promovido diversos programas orientados a “Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año” y “Poner fin a todas las formas de malnutrición, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.” Aunque en la mayoría de los casos actuales de política social a nivel mundial se ha optado por la entrega de transferencias condicionados a las personas en condición de pobreza a nivel mundial y el fomento a la producción agrícola de autoconsumo (SG-SICA, 2012). Desplazando en buena medida la entrega en especie de productos que conforman una Canasta Básica Alimentaria en favor de proyectos que fomenten la integración comunitaria para fortalecer la producción y consumo sostenible de alimentos; y la seguridad alimentaria y el acceso al agua potable (PNUD, 2018).

A nivel nacional existe el Programa de Entrega de Despensas (apoyos alimentarios) a Población en Condiciones de Vulnerabilidad en la Ciudad de México. Este programa se encuentra operando desde 1997 y busca con sus acciones:

“Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de las y los habitantes de la entidad, en particular en función de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras” (SIDESO, 2018, pág. 288)

Sí Alimenta es un programa con características similares, establece un esquema de entrega de productos alimenticios que buscan complementar la alimentación de personas de 18 a 67 años de edad que se encuentran en condición de vulnerabilidad por situación de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. En el 2018 atendió a 37 mil 757 personas en la ciudad de México. Se trata de un programa institucionalizado en la Ciudad de México que se ha evaluado de manera anual desde 2001 y ha presentado logros significativos en la cobertura y atención de su población objetivo (DIF CDMX, 2017). Este programa utiliza la

Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo y cuenta con auditoria social.

50. En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:

- a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
- b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
- c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
- d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Sí Alimenta no cuenta con evaluaciones nacionales o internacionales que permitan conocer su impacto en los beneficiarios.

51. En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Como se ha mencionado, no hay evaluaciones de impacto, ni de ningún otro tipo en el caso de este programa.

5.4. Resultados de la Evaluación de consistencia de Resultados

Los términos de referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados de CONEVAL (2017) permiten generar un diagnóstico de la capacidad institucional para diseñar, implementar y evaluar programas de política orientados a disminuir la pobreza, vulnerabilidad y marginación de las personas. Como se observa en la tabla 5, el resultado de los apartados de ambos programas es en términos generales insatisfactorio, toda vez que se tiene un cumplimiento inferior al 50% de los elementos a considerar.

Rubro	Beca Futuro		Sí Alimenta	
I. Resumen del programa	N/A	N/A	N/A	N/A
II. Diseño	10/36	27.8%	11/36	33.3%
III. Planeación y orientación a resultados	7/24	29.2%	13/24	54.2%
IV. Cobertura y focalización	2/4	50.0%	3/4	75.0%
V. Operación	12/48	25.0%	36/48	75.0%
VI. Percepción de la población atendida	0/4	0.0%	0/4	0.0%
VII. Medición de resultados	0/20	0.0%	0/20	0.0%
Total	31/136	22.8%	64/136	47.1%

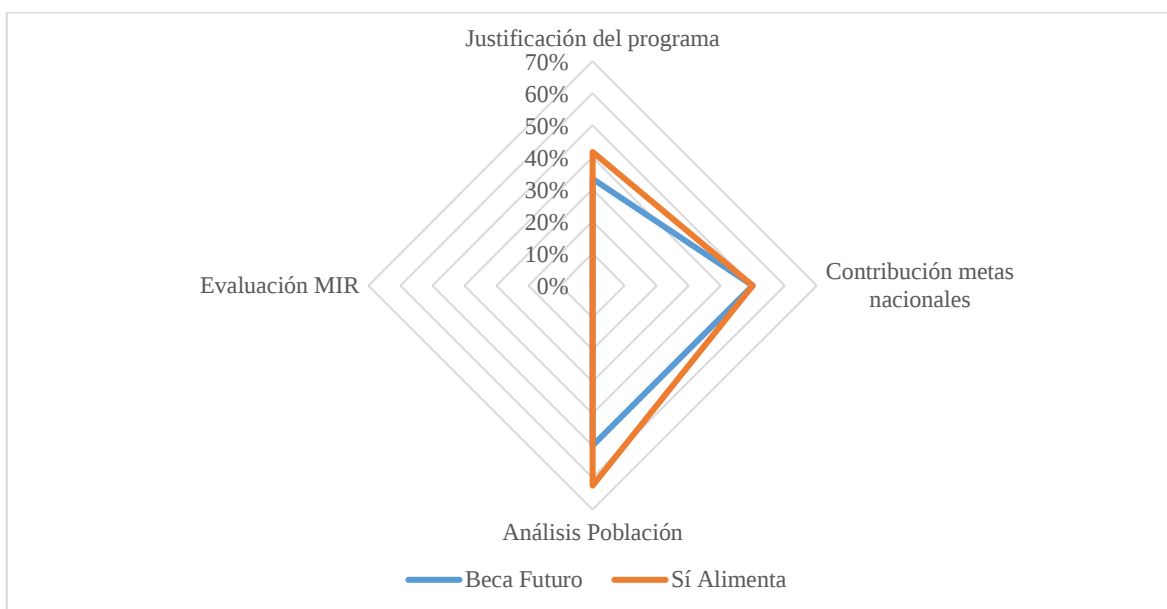
Tabla 5. ECyR de los programas de desarrollo social de Michoacán, 2016-2019

Fuente: Elaboración propia a partir de los TdR de CONEVAL para la ECyR, 2020

Los aspectos más descuidados de ambos programas son los relacionados con la percepción de la población atendida, factor que no se consideró en ninguno de los programas y el rubro correspondiente a la medición de resultados, donde no es posible identificar evidencia de una evaluación de los resultados obtenidos tras las intervenciones que propuso el gobierno estatal.

5.4.1. Evaluación del diseño de los programas

Respecto del diseño del programa, este presentó un cumplimiento de un 25.0% para el caso de Beca Futuro y de un 27.8% para Sí Alimenta de lo señalado en los TdR. Al desglosar los aspectos considerados en el diseño, es posible observar la valoración cuantitativa de este apartado (gráfica 53). En ambos casos el resultado del análisis hace evidente una caracterización insuficiente de los problemas que se buscaban resolver con la ejecución de los programas y una justificación igualmente exigua.



Gráfica 53. Diseño de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta, 2016-2019

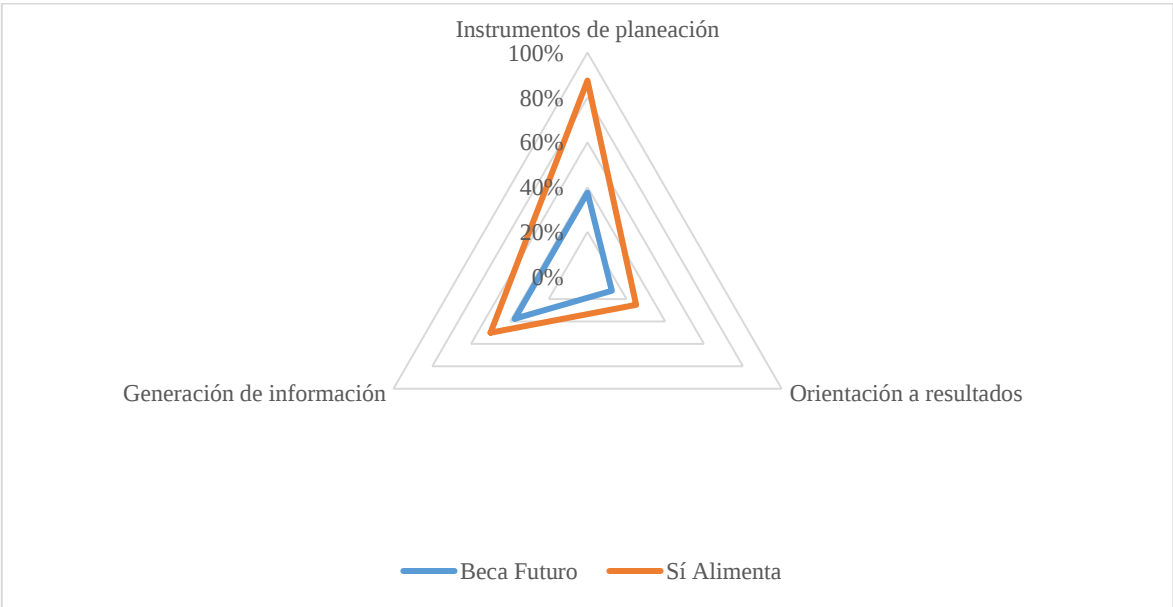
Fuente: Elaboración propia a partir de los TdR de CONEVAL para la ECyR, 2020

Aunque es posible relacionar la información de las ROP con lo establecido en el PLANIDEM 2015-2021, los programas no cuentan con documentos que vinculen claramente a sus objetivos con el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, por lo que su cumplimiento es parcial (50.0% para ambos). En lo que refiere al análisis de la población potencial y objetivo y la conformación de mecanismos de elegibilidad de los beneficiarios, encontramos que Sí Alimenta presentó un mejor análisis de su población con un 62.5% de logro contra un 50% de Beca Futuro. En ambos casos no se tiene constancia de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), por lo que este rubro obtiene una valoración de 0.0%. Por último, se tiene el análisis de las posibles complementariedades y coincidencias que se realizó de los programas, misma que no presenta una valoración cuantitativa en los TdR. En conclusión, el diseño

es pobre y presenta carencias significativas que explican en buena medida los resultados observados más adelante en la ECyR.

5.4.2. Evaluación de la planeación y orientación a resultados de los programas

La planeación y orientación a resultados es un aspecto fundamental de los programas de política pública en la medida que guían el trabajo que se desempeñará durante la intervención gubernamental. Como se observa en la gráfica 54, existen diferencias significativas entre ambos programas, mientras que Sí Alimenta obtuvo un puntaje de 54.2%, Beca Futuro alcanzó únicamente un 29.2%.



Gráfica 54. Planeación y orientación a resultados de Beca Futuro y Sí Alimenta, 2016-2019

Fuente: Elaboración propia a partir de los TdR de CONEVAL para la ECyR, 2020

Al desglosar este apartado, encontramos que los instrumentos de planeación de Sí Alimenta tienen un 87.5% de cumplimiento contra un 37.5% de Beca Futuro. La planeación estratégica y los aspectos relacionados a esta permiten establecer objetivos a largo plazo y las estrategias para su consecución. Es un trabajo organizacional que provee de una visión global del problema y de las medidas que se llevarán a cabo para su mitigación.

En cuanto a la orientación a los resultados, este presenta un bajo nivel de cumplimiento para ambas, con un 25.0% para Sí Alimenta y un 12.5% para Beca Futuro. Ello derivado de la falta de informes externos y la ausencia comprobada de la adopción de Aspectos Susceptibles de Mejora.

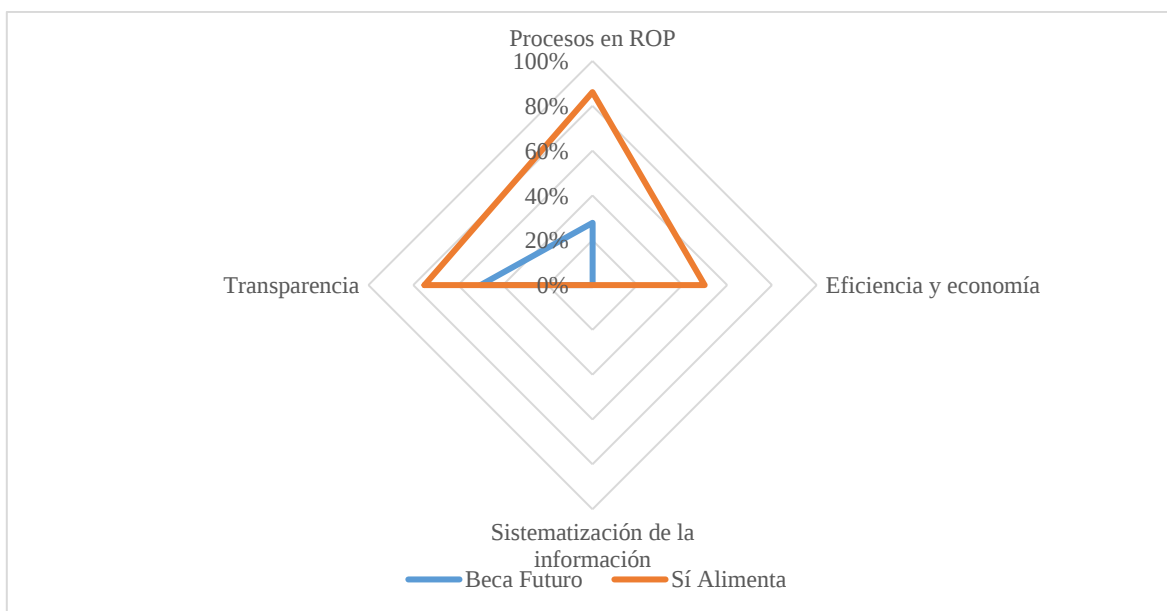
Por último, los programas generan poca información que permita monitorear su desempeño, con 50.0% de Sí Alimenta y un 37.5% para el caso de Beca Futuro. La falla en materia de producción de información representa un problema estructural de los programas que imposibilita tener conclusiones solidas respecto al logro de sus objetivos.

5.4.3. Evaluación de la cobertura y focalización de los programas

La cobertura de ambos programas establece metas tendientes a la universalización de sus beneficios entre la población atendida. Estableciendo metas de cobertura anual muy ambiciosas, pero sin abarcar un horizonte de mediano o largo plazo. Alcanzando un 50.0% para Beca Futuro y un 75% para Sí Alimenta, este último incluye un acercamiento más amplio a las estrategias de cobertura, focalización, aunque en ambos casos fue imposible contar con la MIR que permita corroborar lo expuesto en los resultados anuales de los programas.

5.4.4. Evaluación de la Operación de los programas

Respecto a los puntos que se consideran en la operación del programa (gráfica 55), se encontró que Sí Alimenta tiene un cumplimiento en un 86.1% en su nivel de especificidad en las ROP, en contra parte Beca Futuro sólo integro un 27.8% de cumplimiento en su ROP. Este primer apastado de la operación de los programas establece diferencias significativas en cuanto al nivel de detalle del trabajo que se realiza en ellas. Posteriormente se integra el apartado de mejora regulatoria, espacio en el que ambos programas presentaron cambios significativos orientados a subsanar los problemas operativos que se identificaron en ellos. Este aspecto de los TdR no tiene como tal una valoración cuantitativa y por ello se encuentra fuera de la gráfica.



Gráfica 55. Operación de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta, 2016-2019

Fuente: Elaboración propia a partir de los TdR de CONEVAL para la ECyR, 2020

En cuanto a la eficiencia y la economía operativa del programa, la diferencia entre ambos es igualmente significativa, con un cumplimiento del 50.0% para Sí Alimenta y una ausencia de estos en Beca Futuro. Por lo tocante a la sistematización de la información de los programas, no se encontró evidencia que permita establecer que la información presentada es confiable o permita validar los datos disponibles. Un problema generalizado en estos dos programas.

En cuanto al cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y a los productos generados por la intervención de los programas en cuestión, no se pudo conseguir su MIR, por ello no se puede hablar de un cumplimiento en este rubro, aunque tampoco se trata de un apartado en el que proceda una valoración cuantitativa.

Por último, en el apartado de operación tenemos a la transparencia y rendición de cuentas. Ambos se establecen en las ROP de los programas, pero presentan un mejor detalle en Sí Alimenta, con un cumplimiento del 75.0%, contra un 50% de Beca Futuro.

5.4.5. Evaluación de la Percepción de la población atendida de los programas

No existe evidencia de que este apartado se trabajó en ninguno de los programas revisados, esta carencia es una de las más importantes en cuanto a la valoración de los programas, de acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, es de vital importancia de prestar una atención adecuada a la percepción y a los reclamos de los beneficiarios de los programas sociales para lograr el éxito de los mismos e integrar componentes de democracia, participación y transparencia asociada a los mismos (Ortiz, 2007). En otras palabras, sin este componente el logro de los objetivos de los programas y políticas públicas se ve comprometido y limitado.

5.5.6. Evaluación de la Medición de resultados de los programas

Otro de los apartados que se encuentra ausente de la información de ambos programas es el componente relacionado con la evaluación de estos. La valoración que se realiza de los programas sociales no sólo es un componente fundamental que permite identificar aspectos de mejora de las intervenciones de política pública orientada a la consecución de sus objetivos, también es un elemento que se encuentra presente en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán (2013) como una obligación del Sistema Estatal de Desarrollo Social indispensable para garantizar el uso correcto de los recursos financieros destinados a la inversión social, combate a la pobreza y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

5.5.7. Análisis FODA de los programas

Acorde a lo contemplado en los TdR de la ECyR de CONEVAL (2017, pág. 81), el trabajo de evaluación integra al final una tabla con las “Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones” con la finalidad de presentar un resumen sintético de los hallazgos del estudio. En consecuencia, con la recomendación anterior, se integran las tablas para ambos programas.

5.5.7.1. FODA de Beca Futuro

Apartado	Fortaleza y Oportunidad	Debilidad y Amenaza
II. Diseño	El problema que busca resolver el programa está identificado en las ROP.	- No existe un diagnóstico adecuado del problema que atiende el programa. - El Propósito del programa está vinculado parcialmente con los objetivos del programa sectorial. - El padrón de beneficiarios no permite conocer quiénes reciben los apoyos del programa. - No es posible identificar el resumen narrativo de la MIR.
III. Planeación y orientación a resultados		- El programa cuenta con un plan estratégico, pero no contempla el mediano y/o largo plazo. - El programa no cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos. - El programa no utiliza informes de evaluaciones externa. - La información que recolecta el programa para monitorear su desempeño no es oportuna ni confiable.

Apartado	Fortaleza y Oportunidad	Debilidad y Amenaza
IV. Cobertura y focalización	•	• El programa no cuenta con mecanismos adecuados para identificar su población objetivo. • No existe información suficiente sobre la cobertura alcanzada por el programa.
V. Operación	• El programa incluye criterios de elegibilidad claramente especificados. • Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios están sistematizados.	• El programa no cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos. • Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo no corresponden a las características de la población objetivo. • El programa no cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios. • Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del programa son insuficientes para verificar la adecuada operación del programa. • Las aplicaciones informáticas no permitieron la actualización periódica de la base de datos de los beneficiarios
VI. Percepción de la población atendida	•	• El programa no cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida.

Apartado	Fortaleza y Oportunidad	Debilidad y Amenaza
VII. Medición de resultados		- El programa no cuenta con indicadores para medir su Fin y Propósito. - El programa no cuenta con evaluaciones externas. - No hay evidencia del impacto del programa en su población atendida. - No es posible conocer los resultados del programa y el cumplimiento de los objetivos planteados.

Tabla 6. Análisis FODA del programa Beca Futuro

Fuente: Elaboración propia a partir de los TdR de CONEVAL para la ECyR, 2020

La recomendación general para el programa es la vinculación con los institutos tecnológicos y las universidades públicas para lograr llegar a la población objetivo. Mantener una base de datos actualizada y generar mecanismos que permitan depurar las solicitudes de incorporación. Es necesario establecer criterios de selección adecuados y programar los apoyos en función de la disponibilidad presupuestal para no caer en problemas de dispersión de los apoyos.

5.5.7.2. FODA de Sí Alimenta

Apartado	Fortaleza y Oportunidad	Debilidad y Amenaza
II. Diseño	- El problema que busca resolver el programa está identificado en las ROP. - Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en las ROP. - Incorpora a los municipios en la gestión y entrega de los apoyos.	- El diagnóstico del problema que atiende el programa no está completo. - El Propósito del programa está vinculado parcialmente con los objetivos del programa sectorial. - El padrón de beneficiarios no permite conocer quiénes reciben los apoyos del programa. - No es posible identificar el resumen narrativo de la MIR.

Apartado	Fortaleza y Oportunidad	Debilidad y Amenaza
III. Planeación y orientación a resultados	El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos.	- El programa cuenta con un plan estratégico, pero no contempla el mediano y/o largo plazo. - El programa no utiliza informes de evaluaciones externa.
IV. Cobertura y focalización	- El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo. - El programa logró una cobertura en los 113 municipios de Michoacán.	
V. Operación	- El programa describe el diagrama de flujo de su proceso general. - El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos. - Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo corresponden a las características de la población objetivo. - El programa incluye criterios de elegibilidad claramente especificados. - Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios están sistematizados. - El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.	Las aplicaciones informáticas no permitieron la actualización periódica de la base de datos de los beneficiarios.
VI. Percepción de la población atendida		El programa no cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida.

Apartado	Fortaleza y Oportunidad	Debilidad y Amenaza
VII. Medición de resultados	•	• El programa no cuenta con indicadores para medir su Fin y Propósito. • El programa no cuenta con evaluaciones externas. • No hay evidencia del impacto del programa en su población atendida. • No es posible conocer los resultados del programa y el cumplimiento de los objetivos planteados.
<i>Tabla 7. Análisis FODA del programa Beca Futuro</i> Fuente: Elaboración propia a partir de los TdR de CONEVAL para la ECyR, 2020		

Es recomendable establecer criterios claros y públicos respecto a la selección de los productos que integran la canasta alimentaria. En toda evaluación de componente nutricional es necesario contar con mediciones antropométricas para generar el diagnóstico inicial de los beneficiarios y dar seguimiento al mismo.

Como se puede observar en este apartado, los programas evaluados presentan diversas limitaciones que impiden medir puntualmente los alcances de ellos y el cumplimiento de sus propósitos y fines. Es fundamental incluir aspectos de valoración de los beneficiados y contar con evaluaciones internas públicas y evaluaciones externas que permitan conocer el logro de los objetivos del programa.

Conclusiones

Como se ha sostenido en el presente trabajo, la evaluación de los programas de política pública es un elemento fundamental de la administración gubernamental. Derivada de la complejidad de los problemas públicos y de las limitaciones presupuestales que hacen necesario contar con enfoques de políticas eficientes que logren generar cambios en periodos relativamente breves de tiempo. En este sentido, la administración estatal del gobierno de Michoacán para el periodo 2015-2021 emprendió una serie de programas de desarrollo social a los que denominó programas insignia. La instrumentación de política pública orientada a brindar servicios y productos específicos de atención a necesidades sociales. Partiendo de la visión de la gestión por resultados, era necesario que los programas no sólo alcanzaran los objetivos para los que fueron diseñados, sino que además generaran un impacto observable resultado de la intervención estatal como un criterio sustancial del éxito del propio gobierno.

La perspectiva del impacto generado por las políticas públicas no se encuentra exenta problemas. La medición emplea metodologías rigurosas con diseños experimentales para conocer el beneficio que es atribuible a una intervención específica. Esto plantean una hipótesis de trabajo que necesariamente se resuelve con la comparación de la población potencial que recibió el beneficio, apoyo o intervención (población objetivo que fue atendida) y aquella que, teniendo las características de elegibilidad para formar parte de la población beneficiada, no recibió ningún apoyo. En últimos términos, lo que se espera de los funcionarios públicos es el logro de los resultados esperados de una política pública.

Para el caso de Michoacán de Ocampo, se abordaron los programas Beca Futuro y Sí Alimenta en el periodo 2016-2019. Tiempo en el cual se encontraron en operación y que permitió observarlos en distintas facetas de su propio ciclo de políticas públicas. Desde la caracterización del problema y enunciación de la propuesta de intervención (diseño) presente en las ROP, hasta su puesta en marcha y operación para dar paso a la evaluación de los programas y medición de los resultados entregados. De estos programas, lo que se observó

en el análisis de Consistencia y Resultados fueron diversos problemas y áreas de incumplimiento que en parte pueden explicar la decisión del gobierno estatal por concluirlos. La falta de una integración adecuada de las secretarías participantes, la incapacidad de las dependencias responsables para generar un padrón de beneficiarios actualizado y público; la falta de una orientación a resultados en ambos programas y el establecer mecanismos que no permitieron contar con una operación esperada. Siendo mucho más caótico el caso del programa Beca Futuro, del cual es imposible identificar beneficios asociados a él como elemento impulsor del incremento y retención de matrícula en los niveles medio superior y superiores en el estado, y los exiguos resultados en materia de seguridad alimentaria entre la población de personas adultas mayores de la entidad. A ello debe sumarse la falta de interés que ambos programas presentaron para obtener información de sus beneficiarios y medir la percepción del apoyo recibido. Así como la falta de evaluaciones internas publicadas y de generar constancia de evaluaciones externas de impacto o de cualquier otro tipo. El resultado de la implementación de los programas de política social Beca Futuro y Sí Alimenta en el Estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019 es finalmente medible únicamente en términos del presupuesto ejercido y no de los logros obtenidos.

Una de las principales carencias identificadas en la implementación de los programas de política social fue la ausencia comprobable de una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), la falta pública de este elemento es en términos administrativos una gran falla que imposibilita establecer correctamente la capacidad institucional de la Secretaría de Política Social, posteriormente renombrada Secretaría de Desarrollo Social y Humano, para lograr la disminución o atención de los problemas sociales relacionados a los programas analizados. La MIR no es sólo un documento guía de las acciones que se emprenden desde el ámbito de lo público. Se trata de un elemento que permite establecer en qué medida las erogaciones realizadas por una dependencia afectaron a para la obtención de resultados asociados a los programas de política pública.

Al no tener las MIR, es imposible hablar de un Sistema de Indicadores de Desempeño (SID) por parte del gobierno michoacano, un listado puntual y medible de aspectos deseables en cada uno de los programas. La información disponible de la Secretaría de Educación Pública establece que el impacto del programa fue nulo durante el tiempo de ejecución, no logrando “mejorar el desempeño y asegurar la permanencia de niños y jóvenes en el sistema

educativo”. El programa nunca estableció con claridad qué entendía por “desempeño escolar”, pero la información disponible de PLANEA (2017) para el nivel medio superior, sitúa a Michoacán en el lugar 29° a nivel nacional, con un 44.8% de los estudiantes en el nivel más bajo de Lenguaje y Comunicación y en igual posición para el caso de matemáticas, pero con un porcentaje de 73.6% de los estudiantes de bachillerato en el nivel I. Estos datos son ligeramente mejores que los de (PLANEA) 2016 para Lenguaje (55.0%) en nivel I, pero muy inferiores en el caso de matemáticas, donde se tenía a 55.4% en igual circunstancia. Pese a lo anterior, los resultados para Michoacán no cuentan con una tasa de participación suficiente para utilizar estos resultados en un comparativo.

En cuanto al abandono escolar, tampoco se puede establecer que el programa tuviera un efecto positivo. En el ciclo 2017-2018 se tuvo un abandono escolar de 8.6% y un 8.5% en 2018-2019 en el nivel medio superior y un 9.3% para los ciclos 2017-2018 y 2018-2019 en el nivel superior (SNIE, 2020). Michoacán se mantuvo durante el tiempo que operó el programa como el primer lugar nacional en abandono escolar en México.

El programa Sí Alimenta presentó las mismas dificultades al momento de establecer una MIR pública para la consecución de su objetivo, enfocándose principalmente en la entrega de paquetes alimentarios, pero, sin medir el efecto que dichos alimentos tuvieron en los beneficiarios. Los resultados de Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2018 presentaron una mejoría respecto de los de 2012, pasando de 14.7% a 11.9% de los hogares en inseguridad alimenticia severa. Pese a ello, la encuesta no identifica beneficiarios del programa en su muestra, situación por demás extraña si consideramos que Sí Alimenta repartió en total un aproximado de 400 mil paquetes alimentarios durante el tiempo que se encontró en operación. La ENSANUT 2018 señala al programa federal PROSPERA como el principal responsable de la mejoría en materia de seguridad alimentaria entre la población del estado. En lo que respecta a las personas adultas mayores, se observó un retroceso en dicho periodo de tiempo, pasando de una prevalencia de personas mayores de 60 años con anemia del 10.3% en 2012 a un 21.7% en 2018. Esto implica que, si bien la inseguridad alimentaria presentó una mejoría en lo general, la situación personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad alimentaria se duplicó en el periodo en cuestión.

AL final de la intervención de ambos programas estatales, el resultado atribuible a ellos es nulo, no logrando establecer indicadores que den cuenta de un progreso en cuanto a las situaciones adversas que buscaban combatir. El gobierno del estado de Michoacán de Ocampo no diseñó un SID para la evaluación de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta para el período 2016-2019. Lo anterior explica en parte la imposibilidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos que plantearon los propios programas para dar solución a los problemas que les dieron origen.

La falta de indicadores claros imposibilitó contar con una cadena causal de variables asociadas a la intervención de los programas. Aspecto que no se encuentra ausente de detractores en la medida que simplifican la realidad y una gran cantidad de variables intervinientes cuya medición resulta sumamente complicada en el mejor de los casos. Aun así, entender a las políticas públicas como una hipótesis causa, donde la intervención es la variable independiente y los resultados vinculados a ella son la variable dependiente, sigue siendo la mejor oportunidad para encontrar soluciones en el marco de la acción pública.

Lo que se identificó en la puesta en marcha de los programas sociales en Michoacán obedeció a una lógica muy distinta. Se establecieron problematizaciones sin un sustento empírico adecuado y en ausencia de medios adecuados para su solución. Sirviendo para justificar una agenda presente ex ante en el Plan Integral de Desarrollo del Estado de Michoacán y que llevó a la asignación de recursos en programas de desarrollo social que no contaban con una estructura suficiente para brindar las soluciones esperadas.

Dado lo anterior, la construcción de un Sistema de Evaluación de Desempeño de la política social en el estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019 que monitorea a los programas sociales Be-ca Furo y Sí Alimenta fue imposible. Reconocemos que era necesario establecer prioridades en cuanto a un universo casi infinito de problemas para destinar los recursos disponibles en ellos, integrando una dimensión política que rebasa la dimensión meramente técnica de cualquier abordaje, sin embargo, no hay evidencia suficiente de que la construcción del PLANIDEM fuese adecuada para establecer la viabilidad de los proyectos políticos basados en una agenda social. Las intervenciones se decidieron de manera central en el caso de Beca Futuro y de manera participativa en el caso de Sí Alimenta. La integración del municipio al programa alimentario permitió que se desarrollara de mejor

manera, aun así. No permitió la construcción de una herramienta que explicitara una propuesta de acción viable para dar respuesta a sus problemas.

La ausencia del SED dificulta el aprendizaje organizacional para el diseño y evaluación de los programas y de la intervención teórica que necesariamente debe existir en ellos. La entrega de becas de manutención es una propuesta histórica en toda Latinoamérica para disminuir el abandono escolar, pero no ha presentado resultados concluyentes respecto al mejoramiento del nivel académico o desempeño de los estudiantes. Por su parte, la entrega en especie de paquetes alimentarios presenta múltiples inconveniencias para mejorar la nutrición de las personas, particularmente desvinculada de la prestación de servicios de salud para dar un monitoreo al estado nutricional de las personas adultas mayores, como fue el caso de este programa.

Un SED no solamente es una herramienta administrativa y de control, también es un espacio de diálogo entre la autoridad y su población. Un elemento de rendición de cuentas que permite monitorear el gasto público en materia de inversión social y establecer en qué medida un programa está sirviendo para lo que fue creado. Donde el proceso de generación de información es mucho más importante que los resultados mismos. Permitiendo ajustar mediciones, probar supuestos, replantear indicadores y acciones para orientar el trabajo a las soluciones de los problemas identificados.

Como se mencionó, en este trabajo se buscó realizar una evaluación de la implementación de los programas de política social Beca Futuro y Sí Alimenta en el Estado de Michoacán de Ocampo para el período 2016-2019 a partir de los Indicadores de Desempeño, optando por una Evaluación de Consistencia y Resultados para la observación del diseño, ejecución y resultados de los programas. Conscientes en todo momento que el acto valorativo entraña un componente cualitativo que no es neutral y exento de críticas en cuanto a las limitaciones de los TdR que provee el CONEVAL, pero que permite tener un marco de referencia para tener una evaluación argumentada de los efectos de los programas.

La evaluación de los programas desde el interior de las instancias ejecutoras es el punto más preocupante de la política social en Michoacán. Al momento de no presentar resultados orientados a la transparencia de su ejercicio y de la rendición de cuentas, no solo

están ausentes los resultados esperados, sino el aprendizaje institucional que permita contar con políticas y programas eficientes cuyo impacto sea medible.

La complejidad del mundo actual y lo cambiante de las situaciones identificadas como problemáticas han llevado al cuestionamiento mismo del Desarrollo, las soluciones propuestas sin un componente técnico suficiente y una adecuada aproximación política a las problemáticas sociales hacen de estos programas una propuesta insuficiente para abonar al desarrollo de la entidad, particularmente en lo que a la sustentabilidad refiere.

Entendida como la interacción sistémica de los aspectos medioambientales, sociales y económicos, las políticas públicas serán sustentables no en la medida que se perpetúen convirtiéndose en políticas estatales, sino en la capacidad que tengan de brindar elementos de mejora en cualquiera de los rubros de la sustentabilidad. Es decir, una política que mejora indicadores de sostenibilidad será una política tendiente a la sustentabilidad de un sistema. Lo complejo de esta propuesta se relaciona con la falta de indicadores universalmente aceptados -en un tiempo en el que la idea misma de la universalidad se encuentra cuestionada- para medir el desarrollo, donde las mediciones tradicionales como el PIB presentan insuficiencia para caracterizar los problemas humanos al tiempo que no se han logrado establecer indicadores de reemplazo que sean más integrales.

Teniendo en cuenta estas discusiones teóricas y procedimentales que no son un aspecto menor, la evaluación de la política social resulta fundamental para la medición del desarrollo sustentable, identificando no solo la situación actual de los problemas, sino aportando elementos para tratar de vislumbrar los efectos que las acciones presentes tendrán en las generaciones futuras. Como hemos insistido, la implementación de un SED es una herramienta que favorece la formulación adecuada de los problemas públicos, el diseño de un programa de política pública para contrarrestar los aspectos negativos identificados en la caracterización del problema y el establecimiento de las cadenas causales que están presentes en toda intervención para generar la ruta de acción gubernamental razonada para dar solución o modificar aspectos de la realidad.

Elementos como la incorporación de la Metodología de Marco Lógico para el desarrollo de una política pública en su ámbito normativo y operativo, permite vincular el problema, los fines que se persiguen, los objetivos de la intervención, el diseño y las acciones

que de ella se desprenden, su implementación y la medición de sus resultados en la evaluación de la política. La ausencia de explícita de la MML en los programas estatales imposibilita contar con una red conceptual de consistencia a las acciones de política pública y a los resultados esperados. Al no tener una imagen adecuada de la realidad problemática (árbol de problemas) y de los cambios esperados (árbol de soluciones), la posibilidad de afectar positivamente un problema como los planteados en los programas analizados.

La MML es un documento que idealmente provee de la lógica causal (causas y efectos del problema), las razones que justifican una intervención en específico y los elementos operativos que la administración pública implementará para cambiar la realidad. Este documento no se contempla directamente en el caso michoacano, pese al establecimiento del Enfoque de Marco Lógico (EML) en la Ley General de Desarrollo Social (2004), la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán (2013) se limita a señalar la obligatoriedad de que los programas cuenten con indicadores de resultados por medio de los cuales se realizará la evaluación de cobertura, calidad e impacto. Ninguna de estas evaluaciones se encuentra disponibles para los programas evaluados. Tampoco establece la obligatoriedad de un Sistema de Evaluación de Desempeño que complemente al Sistema de Desarrollo Social del Estado con una orientación a la gestión basada en resultados de los programas de política social.

Estos indicadores de desempeño para los programas de política social forman parte de la corriente de administración pública de gestión por resultados, constituyendo una herramienta para observar una realidad dinámica sobre la que se busca intervenir. Sin dejar de lado la importancia institucional y procedimental de los gobiernos, este enfoque apela principalmente al resultado palpable como una manifestación del éxito gubernamental y a la necesidad de tener una medición constante y sistematizada de la realidad. Este aspecto es imposible de identificar en la puesta en marcha de los programas analizados y da cuenta del problema para la consecución de los objetivos planteados.

La existencia pública de indicadores sencillos que pueden ser consultados de manera directa por los ciudadanos, con un lenguaje sencillo tendiente a la difusión de la información, la transparencia y la rendición de cuentas es un elemento fundamental de un SED y uno de los grandes faltantes en la política social michoacana. Tal como lo menciona la CEPAL (2013), al hablar de la dimensión del desempeño de una política pública, esta se deriva de la

combinación de los insumos, procesos, productos y resultados deseables para la intervención en específico.

En este sentido, no fue posible determinar si los indicadores de economía vinculados al costo de los insumos se habían obtenido al menor costo posible. Ello no quiere decir que se encontrara un sobreprecio o carga excesiva en los programas, pero este elemento no estaba presente más allá del discurso de austeridad que se repite en el PLANIDEM y en los informes de gobierno del ejecutivo estatal. Sobre los procesos y los indicadores de eficiencia, la evidencia disponible establece que los productos entregados por la SEDESOH se encontraron por debajo de lo esperado, en atención a las metas que los propios programas fijaban. Siendo el caso de Beca Futuro el más conflictivo en cuanto a la entrega de recursos económicos a la población objetivo. De igual forma, no hay indicadores de efectividad asociados a los programas y los resultados medidos de manera indirecta vía SEP y ENSANUT simplemente nos señalan que no se logró ningún cambio en los problemas que originalmente se buscaron solucionar.

Como lo señalan (Arellano Gault, Leporte, Zamudio, & Blanco, 2015), los indicadores cumplen un rol interno que favorece la toma de decisiones informada y un rol externo que los vincula en las democracias con el uso eficiente de los recursos públicos. Este proceso continuo de mejora asociado a un SED se encuentra ausente de la política social michoacana. Se puede debatir la incorporación de un SED en la medida que representa un enfoque específico de la administración pública, que, aunque mayoritario no deja de ser una perspectiva más del quehacer gubernamental y el ejercicio de las políticas públicas (que a su vez también parten de otra serie de supuestos teóricos y prácticos). Lo que no se encuentra a discusión son los magros resultados obtenidos de intervenciones estatales en las áreas de seguridad alimentaria para las personas adultas mayores en condición de pobreza y de la disminución del abandono escolar de estudiantes de educación media superior y superior. Finalmente, cuando se adopta la lógica de las políticas públicas para la solución de problemas que ponen en riesgo el aspecto social de la sustentabilidad en el estado, este enfoque plantea la necesidad de la evaluación (ausente de a políticas analizadas) y de la medición de los resultados obtenidos por ellas (otro gran ausente).

Evidentemente los SED no son una panacea, tienen limitaciones y problemas asociados a su implementación y a la cantidad y calidad de los datos que recuperan. Pueden llegar a ser costosos, no solo en su puesta en marcha, sino en su continuidad y la información que arrojan, por mucha que sea siempre conserva un margen de inexactitud asociada a los instrumentos de captura y procesamiento. Pero también son una de las apuestas más puntuales para lograr que la planeación de la acción gubernamental fructifique y permita que los programas sociales superen el estigma “asistencialista” o de dadiva institucionalizada con el que muchas veces se les relaciona a los programas sociales.

La administración pública requiere instrumentos claros y precisos para alcanzar sus resultados, pero estos elementos técnicos procedimentales son sólo uno de los aspectos a tener en cuenta para la consecución de enfoques de desarrollo sostenible en tanto la realidad humana sea siempre una realidad política que exige además de los aspectos de eficiencia y eficacia en el gasto, la incorporación de los ciudadanos en lo individual, las comunidades y los grupos organizados en la toma de decisiones de política pública que les afecten. Entendido así, en el marco complejo de la realidad dinámica y política, el SED es una herramienta fundamental para la puesta en marcha de políticas sociales y un elemento ausente de la administración pública estatal en el periodo revisado.

Bibliografía

- 1er Informe de Gobierno. (2016). *1er Informe de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. Morelia: Gobierno estatal.
- 2do Informe de Gobierno. (2017). *2do Informe de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. Morelia: Gobierno del Michoacán.
- 3er Informe de Gobierno. (2018). *3er Informe de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. Morelia: Gobierno del Michoacán.
- 4to Informe de Gobierno. (2019). *4to Informe de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*. Morelia: Gobierno de Michoacán.
- Ábrego, C. (2018). *Aún sin garantía para cumplir pagos de Beca Futuro en 2018: López Solís*. Obtenido de Media Group: <https://www.mediagroup.mx/aun-sin-garantia-cumplir-pagos-beca-futuro-2018/>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2011). Políticas públicas y la transversalidad. En J. M. Ramos, J. Sosa, & F. Acosta, *La evaluación de políticas públicas en México* (págs. 23-42). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte/ Instituto Nacional de Administración Pública.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2011). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. CDMX, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2012). Introducción. En L. F. Aguilar Villanueva, *Política Pública* (págs. 17-60). CDMX, México, México: Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. CDMX, México: FCE.
- Alimonda, H. (2011). La naturaleza colonizada, ecología política y minería en América Latina. En H. Alimonda, *La colonialidad de la naturaleza: Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana* (págs. 21-60). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Arellano Gault, D., Leporte, W., Zamudio, E., & Blanco, F. (2015). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* CDMX, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arias Torres, D. (2012). *Políticas gubernamentales y políticas públicas. El ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno de Michoacán, 2003-2010*. Tesis Doctoral. Morelia, Michoacán, México: UMSNH-ININEE.
- Arias Torres, D., & Herrera Torres, H. A. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas: Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México. 2003-2010*. CDMX, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ASF. (2011). Análisis y evaluación de las políticas públicas. En R. Salcedo, *Evaluación de políticas públicas* (págs. 52-70). CDMX, México: Siglo XXI-Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad: ¿Qué podemos hacer?* CDMX: FCE.
- Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2012). La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En M. Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 105-149). CDMX, México: Siglo XXI-Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Banco Mundial. (octubre de 2019). *Pobreza*. Obtenido de Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/>
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2012). *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. CDMX: Taurus.
- Barba Solano, C. (2012). Regímenes de bienestar latinoamericanos: ¿Universalismo o focalización? En J. L. Calva, *Derechos sociales y desarrollo incluyente* (págs. 41-64). CDMX, México, México: Consejo Nacional de Universitarios.
- Barcelata, H., & Boltvinik, J. (2012). *Pobreza, desarrollo y política social en México*. Málaga, España: Universidad de Málaga.

- Beck, U. (2015). *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Cambridge, UK: John Wiley & Sons.
- Boltvinik, J., & Hernández Laos, E. (2006). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. CDMX, México: S. XXI.
- Canto Chac, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. CDMX, México: Siglo XXI-Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. In M. Merino, & G. M. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones* (págs. 207-238). CDMX, México: Fondo de Cultura Económica.
- Caso Raphael, A. (2011). El presupuesto basado en resultados (PbR) y el sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: Una propuesta para entidades federativas. En J. M. Ramos, J. Sosa, & F. Acosta, *La evaluación de las políticas públicas en México* (págs. 45-69). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte/ Instituto Nacional de Administración Pública.
- CEFP. (24 de junio de 2019). *La Pobreza y el Gasto Social en México, 2016*. Obtenido de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2019/precefp0032019.pdf>
- CEPAL. (2013). *Los indicadores de evaluación de desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 2019, de Comisión Económica para América Latina: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Chang, H.-J. (2015). *Economía para el 99% de la población*. CDMX: Debate.
- CONEVAL. (7 de febrero de 2017). *Evaluación de Consistencia y Resultados*. Obtenido de Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

- CONEVAL. (28 de agosto de 2017). *Medición de la pobreza*. Recuperado el 28 de junio de 2019, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- CONEVAL. (2018). *Pobreza en el estado de Michoacán, 2008-2018*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx
- CONEVAL. (5 de agosto de 2019). *10 años de medición de pobreza en México*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- CONEVAL. (2020). *Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/Busqueda.aspx?pEstId=16>
- Cronbach, L. J. (1951). *Coefficient alpha and the internal structure of tests*. Obtenido de Psychometrika: <https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF02310555>
- Cruz, I. (20 de febrero de 2018). *Empresa afectó entrega de despensas de Sí Alimenta en 2017: Sedesoh*. Obtenido de <https://www.mimorelia.com/empresa-afecto-entrega-despensas-alimenta-2017-sedesoh/>
- De Rivero, O. (2006). *El mito del desarrollo: Países inviables en el siglo XXI*. CDMX, México: FCE.
- Deruyttere, A. (1997). *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo. Foro de las Américas del Banco Interamericano de Desarrollo* (págs. 1-17). Washington, D.C.: BID.
- DIF CDMX. (2017). *Evaluación Interna Integral del Programa (2016-2018)*. Obtenido de http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/_evaluaciones/2016/Evaluacion%20interna%20del%20programa%20de%20Despensas%202016.pdf
- Dos Santos, T. (2007). *Globalización, crecimiento económico e integración*. En G. Vidal, & A. Guillén R., *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización* (págs. 35-44). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

- Dror, Y. (2007). Prolegómenos para las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *En El estudio de las Políticas Públicas* (págs. 119-147). CDMX, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dussel, E. (2006). 20 tesis de política. CDMX, México: Siglo XXI.
- ENSANUT. (2012). *Resultados Michoacán*. Obtenido de Encuesta Nacional de Salud y Nutrición: <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2012/doctos/informes/Michoacan-OCT.pdf>
- ENSANUT. (2018). *Resultados Michoacán*. Obtenido de Encuesta Nacional de Salud y Nutrición: <http://salud.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2019/12/Encuesta-Nacional-de-Salud-y-Nutrición-ENSANUT-resultados-2018-Michoacán.pdf>
- Escobar, A. (2010). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Escribano, G. (2010). *Teoría del desarrollo económico*. UNED, págs. 1-45.
- FAO. (2015). *Estado de la seguridad alimentaria en el mundo*. Recuperado el 2015, de <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>
- Franco Corzo, J. (2018). *Diseño de Políticas Públicas*. CDMX, México: IEXE.
- Friedman, M. (2012). *Capitalismo y libertad*. Madrid: Síntesis.
- Fuentes, M. L. (30 de agosto de 2017). *En realidad, ¿Cuánto disminuyó la pobreza?* Obtenido de México Social: <http://mexicosocial.org/index.php/2017-05-22-14-12-20/investigaciones/investigacionesespeciales/item/1512-en-realidad-cuanto-disminuyo-la-pobreza>
- García-Bellido, R., González Such, J., & Jornet Meliá, J. (2010). *Alpha de Cronbach*. Obtenido de Universidad de Valencia: <https://www.uv.es/~friasnav/AlfaCronbach.pdf>
- Giddens, A. (2005). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. CDMX, México: Taurus.
- Giddens, A., & Sutton, P. W. (2017). *Sociología*. CDMX, México: Alianza Editorial.

- Guerrero, E., Velasco, A. M., & Maldonado, G. (2003). *El debate sobre Desarrollo Sostenible en América Latina*. Quito, Ecuador: Unión Mundial Para la Naturaleza.
- Guillén, A. (2007). *La teoría latinoamericana del desarrollo: Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo*. En G. Vidal, & A. Guillén R., Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (págs. 489-518). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Huergo, J. (5 de agosto de 2015). *Procesos de Gestión*. Obtenido de Provincia de Buenos Aires: <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/univpedagogica/especializaciones/seminario/materialesparadescargar/seminario4/huergo3.pdf>
- INEGI. (2020). *México en cifras*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=16>
- Información General Programas Sociales. (2016). *Instituto de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Información de los programas de política social: http://laipdocs.michoacan.gob.mx/programas_sociales/6/2016/15a_Programas_sociales_desarrollados_sepsol.pdf
- Krugman, P. (2007). *Desarrollo geografía y teoría económica*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- La Voz de Michoacán. (23 de mayo de 2018). *Listos, los pagos de la Beca Futuro*. Obtenido de <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/morelia/listos-los-pago-de-beca-futuro/>
- Lasswell, H. D. (2007). La concepción emergente de las ciencias políticas. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (Vol. 1, págs. 105-117). DCMX, México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Latouche, S. (2009). *Decrecimiento y posdesarrollo: Pensamiento creativo contra la economía del absurdo*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Latouche, S. (2009). *Sobrevivir al desarrollo*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México: Icaria.
- Latouche, S. (2012). *Salir de la sociedad de consumo: Voces y vías del decrecimiento*. Madrid, España: Octaedro.

- Leal, G. E. (2008). *Debate sobre la sostenibilidad*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: http://www.javeriana.edu.co/arquidis/maeplan/publicaciones/documents/DebateSobreLaSostenibilidad_000.pdf
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México: La continuidad de Progreso-Oportunidades*. CDMX, México: FCE.
- Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán. (11 de abril de 2013). Obtenido de <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-DESARROLLO-SOCIAL-29-SEPT-2015.pdf>
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. (18 de Julio de 2016). Diario Oficial de la Federación.
- Ley General de Desarrollo Social. (25 de junio de 2004). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Lind, Marchal, & Wathen. (2008). *Estadística aplicada a los negocios y la economía*. CDMX: McGraw Hill.
- Lindblom, C. E. (2007). La ciencia de “salir del paso”. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas* (págs. 201-225). CDMX, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. San Luis Potosí, México: COLSAN/ CIESAS.
- López Romo, H. (1998). Metodología de la encuesta. En L. J. Galindo Cáceres, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (págs. 33-73). México: Pearson Educación.
- Lustig, N. (2012). El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad. En N. Lustig, *Los grandes problemas de México IX. Crecimiento Económico y Equidad* (págs. 291-324). D.F., México: El Colegio de México.
- Malhotra, N. K. (2008). *Investigación de Mercados*. CDMX: Pearson Educación.
- Max-Neef, M. (2006). *Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona, España: Nordan-comunidad.
- Méndez, J. L. (2010). *XIII. Políticas Públicas*. CDMX, México: El Colegio de México.

- Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CDMX, México: CIDE.
- Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Londres, Inglaterra: SAGE Publications.
- Moyado Estrada, F. (2012). *Gestión de Calidad*. CDMX, México: Siglo XXI-Biblioteca Básica de Administración Pública.
- NOTIMEX. (4 de junio de 2019). *Programas sociales y de austeridad fracasarán sin evaluación: Coneval*. Obtenido de Forbes: <https://www.forbes.com.mx/programas-sociales-y-de-austeridad-fracasaran-sin-evaluacion-coneval/>
- OCDE. (2018). *Comparativo de gasto social*. Recuperado el 9 de mayo de 2019, de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: <https://www1.compareyour-country.org/social-expenditure>
- OIT. (28 de junio de 1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*. Recuperado el 9 de mayo de 2019, de Organización Internacional de Trabajo: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247
- OMS. (2014). *Informe sobre la salud en el mundo: Investigaciones para una cobertura sanitaria universal*. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud.
- ONU. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 2019 de mayo de 9, de Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Ordóñez Barba, G. (2012). Evolución, contrastes y tendencias actuales de los Estados de Bienestar en las sociedades contemporáneas. En J. L. Calva, *Derechos sociales y desarrollo incluyente* (Vol. 12, págs. 17-40). CDMX, México, México: Consejo Nacional de Universitarios/ Juan Pablos.

- Ortiz, I. (2007). *Política Social*. Obtenido de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas: https://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf
- OSC. (16 de octubre de 2016). *Convocatoria Beca Futuro 2016-2017*. Obtenido de <https://osc.org.mx/convocatorias/beca-convocatoria-2016-2017/>
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. CDMX, México: FCE-UAM.
- Parsons, W. (2012). *Políticas Públicas*. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. CDMX, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Payne, A., & Phillips, N. (2012). *Desarrollo*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- PLADIEM. (2015). *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021*. Morelia, Michoacán: Gobierno del Estado de Michoacán.
- PLANEA. (2016). *Estadísticas*. Obtenido de Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes: http://planea.sep.gob.mx/ms/estadisticas_2016/
- PLANEA. (2017). *Resultados Nacionales: Educación Media Superior*. Obtenido de Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes: <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/ResultadosNacionalesPlaneaMS2017.PDF>
- PNUD. (2016). *Apoyo del PNUD a la implementación de los ODS*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2018). *Informe del Estado de la Región*. Obtenido de <https://annualreport.undp.org/es/>
- PRONABES. (30 de abril de 2018). *Programas Nacional de Becas de Manutención*. Obtenido de Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior: <https://www.programassociales.org.mx/programa/794/programa-nacional-de-becas-manutencion-antes-pronabes?v=1261>

- Ramos, J. M., & Villalobos, A. (2011). La evaluación del desempeño en México: Experiencias y retos para el desarrollo local. En J. M. Ramos, J. Sosa, & F. Acosta, *La evaluación de las políticas públicas en México* (págs. 73-98). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte/ Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ringen, S. (2013). El problema de la pobreza, algunas recomendaciones para su definición y medición. En J. Boltvinik, & A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (págs. 519-539). D.F., México: S. XXI.
- Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas: La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. CDMX, México: FCE.
- Rojas, D. (junio de 2009). *El buen vivir: la visión de desarrollo de los Pueblos Indígenas en Centroamérica*. Recuperado el 19 de marzo de 2015, de Consejo Indígena de Centroamérica: <http://consejocica.org/node/3>
- Roll, E. (2014). *Historia de las doctrinas económicas*. CDMX: FCE.
- ROP Beca Futuro. (14 de marzo de 2016). *Reglas de operación del programa Beca Futuro*. Periódico oficial del estado de Michoacán de Ocampo, págs. 1-10.
- ROP Sí Alimenta. (30 de junio de 2016). *Reglas de Operación de Sí Alimenta*. Periódico oficial del estado de Michoacán de Ocampo, págs. 1-8.
- Salazar Vargas, C. (2011). *Políticas Públicas*. Puebla, Puebla, México: Instituto de Estudios Jurídicos de Puebla.
- Salcedo Aquino, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. CDMX, México: Siglo XXI-Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. CDMX, México: McGraw Hill.
- Schettino, M. (2014). *El fin de la confusión: Doscientos años de errores interesados que han impedido el desarrollo de México*. CDMX, México: Paidós.
- SECTUR. (2020). *Sistema nacional de la información estadística del sector turismo de México*. Obtenido de <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/InfTurxEdo.aspx>

- SEDESOH. (24 de marzo de 2018). *Entrega Sedesoh mil despensas de Sí Alimenta a adultos mayores*. Obtenido de <https://www.mimorelia.com/entrega-sedesoh-mil-despensas-de-si-alimenta-a-adultos-mayores/>
- Sen, A. K. (2001). *La desigualdad económica*. CDMX, México: FCE.
- SEPSOL. (13 de junio de 2016). *Con la entrega de mil 160 apoyos, arranca Sí Alimenta en Charo*. Obtenido de <https://www.mimorelia.com/con-la-entrega-de-mil-160-apoyos-arranca-si-alimenta-en-charo/>
- SEPSOL. (2 de marzo de 2017). *Sepsol firmará convenios de Sí Alimenta con ayuntamientos*. Obtenido de <https://www.mimorelia.com/sepsol-firmara-convenios-de-si-alimenta-con-ayuntamientos/>
- SG-SICA. (15 de junio de 2012). *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana*. Obtenido de https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derecho-a-la-alimentacion/Politica_Seguridad_Alimentaria-y-Nutricioal.pdf
- SHCP. (2008). *Sistema de evaluación del desempeño*. CDMX, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SIAP. (enero de 2020). *Reporte Trimestral Oportuno del Producto Interno Bruto enero 2020*. Obtenido de Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquer: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/534133/Analisis_PIB_Oportuno_trim_IV_2019_13_02_2020.pdf
- SIDESO. (31 de enero de 2018). *Sistema de Información del Desarrollo Social*. Obtenido de Listado de programas sociales: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/org_desc/dif/9.pdf
- SNIE. (2020). *Estadística Del Sistema Educativo Michoacán*. Obtenido de Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa: http://snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_16MICH.pdf
- Stiglitz, J. E. (2010). *El malestar en la globalización*. Madrid, España: Taurus.

- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*. Madrid, España: Taurus Ediciones.
- Stiglitz, J. E. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. CDMX, México: Taurus.
- Strange, T., & Bayley, A. (2013). Desarrollo sostenible: Integrar la economía, la sociedad y el medio ambiente. CDMX: OCDE-UNAM.
- Sunkel, O. (2007). *En busca del desarrollo perdido*. En G. Vidal, & A. Guillén R., Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización (págs. 469-488). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Ulrich, Domínguez, & Bolaños. (2013). *De lo insostenible a lo sustentable*. CDMX, México: IEEXE.
- Ureste, M. (1 de febrero de 2018). *El Sabueso: ¿Con Peña Nieto 4.5 millones salieron de la pobreza, como dice Sedesol?* Obtenido de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/elsabueso/pobreza-sedesol-epn-sabueso/>
- Uribe Mallarino, C. (2004). *Desarrollo social y bienestar*. Universitas Humanística, págs. 11-25.
- Valenzuela Feijóo, J. (1997). Cinco dimensiones del modelo neoliberal. *Política y Cultura*, págs. 9-38.
- Villagómez-Ornelas, P., Hernández-López, P., Carrasco-Enríquez, B., Barrios-Sánchez, Karina, Pérez-Escamilla, R., & Melgar-Quinónez, H. (2014). Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria. *Salud pública*, págs. 5-11.
- Wheelan, C. J. (2011). *Introduction to public policy*. New York: W.W. Norton.

Gráficas, figuras, mapas y tablas

Índice de gráficas

<i>Gráfica 1 Entidades federativas por el porcentaje de su población en situación de pobreza, 2018</i>	<i>viii</i>
<i>Gráfica 2 Personas en situación de pobreza en México, 2008-2018.....</i>	<i>ix</i>
<i>Gráfica 3 Porcentaje de personas por carencia social en México, 2018</i>	<i>x</i>
<i>Gráfica 4. Proporción del PIB destinado al gasto social en países de la OCDE, 2018.....</i>	<i>67</i>
<i>Gráfica 5. Evolución comparativa del IDH en México, 1980 a 2010.....</i>	<i>83</i>
<i>Gráfica 6. Índice de desarrollo humano en México por componentes, 2014</i>	<i>83</i>
<i>Gráfica 7. Gasto público por destino en México, 1940 a 1970.....</i>	<i>85</i>
<i>Gráfica 8. Gasto público por destino en México, 1964 a 2000.....</i>	<i>86</i>
<i>Gráfica 9. Presupuesto federal destinado al Desarrollo Social en México, 1940-2000.....</i>	<i>88</i>
<i>Gráfica 10. Presupuesto federal destinado al Desarrollo Social en México, 1940-2000....</i>	<i>89</i>
<i>Gráfica 11. Evolución del gasto social en México, 2001-2020.....</i>	<i>89</i>
<i>Gráfica 12 Recaudación tributaria total como porcentaje del PIB en América Latina, 1990-2010</i>	<i>100</i>
<i>Gráfica 13 Composición porcentual de los Impuestos en América Latina, 2010.....</i>	<i>101</i>
<i>Gráfica 14. Líneas de pobreza fijadas por el Banco Mundial en dólares americanos por día.</i>	<i>104</i>
<i>Gráfica 15 Personas que viven con menos de 1.90 USD al día, PPA de 2011, 1990-2015</i>	<i>111</i>
<i>Gráfica 16 Millones de personas en condición de extrema pobreza (que viven con menos de 1.90 USD al día, PPA de 2011), 1990-2018</i>	<i>112</i>

<i>Gráfica 17 Acceso a servicios básicos de saneamiento por país, valor más reciente (2010-2017).....</i>	<i>113</i>
<i>Gráfica 18 Población urbana y rural en el mundo (miles de millones), 1950-2050</i>	<i>114</i>
<i>Gráfica 19 Evolución de la pobreza en México bajo criterios internacionales, 1992-2016</i>	<i>116</i>
<i>Gráfica 20 Personas en condición de pobreza en México, 2008-2016.....</i>	<i>117</i>
<i>Gráfica 21 Porcentaje de personas en condición de pobreza por estado, 2014-2016</i>	<i>118</i>
<i>Gráfica 22 Porcentaje de población en pobreza en estados con mayor prevalencia, 2010-2016</i>	<i>119</i>
<i>Gráfica 23 Cambio porcentual de personas en condición de pobreza por estado, 2014-2016</i>	<i>120</i>
<i>Gráfica 24 Personas en pobreza a nivel nacional por variables seleccionadas, 2012-2016</i>	<i>120</i>
<i>Gráfica 25 Coeficiente de Gini por estado, 2016.....</i>	<i>121</i>
<i>Gráfica 26 Comportamiento del PIB por Entidad Federativa, 2016.....</i>	<i>122</i>
<i>Gráfica 27. Población en situación de pobreza en Michoacán, 2010-2016</i>	<i>123</i>
<i>Gráfica 28 Participación por municipio en la muestra “Beca Futuro”</i>	<i>136</i>
<i>Gráfica 29. Edad de las personas que participaron en el estudio</i>	<i>136</i>
<i>Gráfica 30. Presupuesto asignado para “Beca Futuro” en millones de pesos, 2015-2018</i>	<i>145</i>
<i>Gráfica 31. Presupuesto ejercido por “Beca Futuro” en millones de pesos, 2015-2018 .</i>	<i>146</i>
<i>Gráfica 32. Beneficiarios de “Beca Futuro” en miles de personas, 2015-2018</i>	<i>147</i>
<i>Gráfica 33. Beneficiarios del programa “Beca Futuro” 2016.....</i>	<i>147</i>
<i>Gráfica 34. Pienso que el programa Beca Futuro funciona adecuadamente</i>	<i>156</i>
<i>Gráfica 35 Los apoyos de Beca Futuro fueron entregados en tiempo y forma.....</i>	<i>157</i>
<i>Gráfica 36 Los requisitos para incorporarse al programa son los adecuados</i>	<i>157</i>

Gráfica 37 El proceso de inscripción al programa Beca Futuro fue sencillo	158
Gráfica 38 Personalmente invitaría a más jóvenes a unirse a Beca Futuro	158
Gráfica 39 Beca Futuro es un importante aliciente para seguir estudiando	159
Gráfica 40 Cuando surgen dudas, es fácil contactar a la SEDESOH	160
Gráfica 41. Beneficiarios del programa “Sí Alimenta” en miles de personas, 2016-2018	172
Gráfica 42. Presupuesto asignado para “Sí Alimenta” en millones de pesos, 2016-2018	173
Gráfica 43. Beneficiarios del programa “Sí Alimenta” 2016.....	187
Gráfica 44. Gasto unitario por canasta alimentaria de del programa “Sí Alimenta”, 2016-2019	196
Gráfica 45. ¿Alguna vez en su hogar comieron lo mismo por varios días?	199
Gráfica 46 ¿Alguna vez en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?.....	200
Gráfica 47 ¿Alguna vez en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?..	200
Gráfica 48. ¿Alguna vez se quedaron sin comida?	201
Gráfica 49 ¿Alguna vez alguien sintió hambre, pero no comió?.....	202
Gráfica 50 ¿Alguna vez alguien en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?	202
Gráfica 51. Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, por sexo	203
Gráfica 52. Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, por edad	204
Gráfica 53. Diseño de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta, 2016-2019.....	209
Gráfica 54. Planeación y orientación a resultados de Beca Futuro y Sí Alimenta, 2016-2019	210
Gráfica 55. Operación de los programas Beca Futuro y Sí Alimenta, 2016-2019.....	212

Índice de figuras

<i>Figura 1. Tipos de evaluación presentes en las políticas públicas</i>	<i>xii</i>
<i>Figura 2. Concepto de desarrollo</i>	<i>19</i>
<i>Figura 3. Clasificación de las políticas públicas basada en la solución de los problemas.</i>	<i>32</i>
<i>Figura 4. El ciclo de vida de las políticas públicas</i>	<i>33</i>
<i>Figura 5. Una mirada al proceso de las políticas.....</i>	<i>33</i>
<i>Figura 6. La dinámica del ciclo de atención a las cuestiones públicas</i>	<i>36</i>
<i>Figura 7. La acción pública como funciones de producción</i>	<i>38</i>
<i>Figura 8. Proceso de atención a los problemas públicos</i>	<i>39</i>
<i>Figura 9. Elementos y pasos presentes en la “Formación de la Agenda”</i>	<i>40</i>
<i>Figura 10. El ciclo en la demanda de bienes públicos y privados</i>	<i>42</i>
<i>Figura 11. El sistema de ejecución de las políticas</i>	<i>47</i>
<i>Figura 12. Variedad de análisis de las políticas públicas</i>	<i>49</i>
<i>Figura 13. Principios de la Gestión para Resultados</i>	<i>55</i>
<i>Figura 14. Fases de las políticas públicas</i>	<i>59</i>
<i>Figura 15. Aspectos del Convenio sobre la seguridad social mínima</i>	<i>64</i>
<i>Figura 16. Problemas derivados de la intervención pública</i>	<i>65</i>
<i>Figura 17. Formas que adoptó el Estado de Bienestar después de la II Guerra.....</i>	<i>66</i>
<i>Figura 18. Clasificación de las políticas públicas basada en la solución de los problemas</i>	<i>70</i>
<i>Figura 19. Formas de Desarrollo Social desvinculadas de la economía</i>	<i>72</i>
<i>Figura 20. Componentes del índice de desigualdad de género (IDG).....</i>	<i>77</i>
<i>Figura 21. Componentes del índice de pobreza multidimensional (IPM)</i>	<i>78</i>
<i>Figura 22. Clasificación de los derechos humanos según la CIDH</i>	<i>80</i>
<i>Figura 23. Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015</i>	<i>92</i>

<i>Figura 24. Desarrollo sostenible promovido por lo Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015</i>	93
<i>Figura 25 La curva en forma de “S” y la trampa de la pobreza (izquierda) y la curva en forma de “L” invertida: sin trampa de la pobreza (Derecha)</i>	99
<i>Figura 26. Indicadores para la medición multidimensional de la pobreza</i>	117
<i>Figura 27 Elementos de la Evaluación de Consistencia y Resultados</i>	131
<i>Figura 28. Fases del proceso de la investigación social, Giddens, 2010, P. 62</i>	134
<i>Figura 29 Imagen del programa “Beca Futuro”</i>	138
<i>Figura 30 Diagrama de registro de candidatos a Beca Futuro en línea</i>	148
<i>Figura 31. Imagen del programa Sí Alimenta</i>	165
<i>Figura 32 Diagrama de registro de Sí Alimenta</i>	188

Índice de mapas

<i>Mapa 1. Grado de rezago social a nivel municipal en México, 2005</i>	107
<i>Mapa 2 Años de escolaridad ajustados en función del aprendizaje, 2018</i>	114
<i>Mapa 3. Porcentaje de la población en situación de pobreza por municipio en México ..</i>	126
<i>Mapa 4. Cambio en el porcentaje de la población en situación de pobreza de 5 o más puntos porcentuales por municipio en México, 2010-2015</i>	127
<i>Mapa 5. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema por municipio en México, 2010-2015</i>	127

Índice de tablas

<i>Tabla 1. Gasto Social en México, 1995-2008</i>	<i>87</i>
<i>Tabla 2. Valores de las variables asociadas el índice de Pobreza Humana</i>	<i>109</i>
<i>Tabla 3 Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en Michoacán, 2010-2016.....</i>	<i>124</i>
<i>Tabla 4 Criterios técnicos de evaluación</i>	<i>133</i>
<i>Tabla 5. ECyR de los programas de desarrollo social de Michoacán, 2016-2019</i>	<i>208</i>
<i>Tabla 6. Análisis FODA del programa Beca Futuro</i>	<i>216</i>
<i>Tabla 7. Análisis FODA del programa Beca Futuro</i>	<i>218</i>

Siglas y Acrónimos

AGEB.	Área Geoestadística Básica.
BM.	Banco Mundial.
CEPAL.	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIDH.	Comisión Internacional de los Derechos Humanos.
CONAPO.	Consejo Nacional de Población.
CONEVAL.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
DICONSA.	Sistema de Tiendas y Almacenes de Abasto de Productos Básicos.
DOF.	Diario Oficial de la Federación.
EMSA.	Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria.
ENIGH.	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
ENSANUT.	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
ECyR.	Evaluación de Consistencia y Resultados de CONEVAL
FAO.	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FGT	Índice de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke
IDH.	Índice de Desarrollo Humano.
IFPRI.	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
IMC.	Índice de Masa Corporal.
IMSS.	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INSP.	Instituto Nacional de Salud Pública.
IPH.	Índice de Pobreza Humana.
IRS.	Índice de Rezago Social.
ISSSTE.	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
LBM.	Línea de Bienestar Mínimo.
LDSEM.	Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán

LGDS.	Ley General de Desarrollo Social.
LICONSA.	Abasto Social de Leche.
MIR.	Matriz de Indicadores para Resultados.
MML.	Metodología de Marco Lógico.
OCDE.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMS.	Organización Mundial de la Salud.
ONU.	Organización de las Naciones Unidas.
PEA.	Población Económicamente Activa.
PIB.	Producto Interno Bruto.
PND.	Plan Nacional de Desarrollo.
PNUD.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
ROP.	Reglas de Operación del Programa.
SAGARPA.	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SED.	Sistema de Evaluación de Desempeño.
SEDESOH.	Secretaría de Desarrollo Social y Humano del del Estado de Michoacán.
SEDESOL.	Secretaría de Desarrollo Social.
SEP.	Secretaría de Educación Pública.
SEPSOL.	Secretaría de Política Social del Estado de Michoacán.
SID.	Sistema de Indicadores de Desempeño
SHCP.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SSA.	Secretaría de Salud.
TdR.	Términos de referencia.
UMSNH.	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
UNICEF.	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Apéndices y Anexos

Anexo 1. Cuestionario de Evaluación de desempeño

II. Preguntas de Diseño	Nivel			
	1	2	3	4
1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información: a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida. b) Se define la población que tiene el problema o necesidad. c) Se define el plazo para su revisión y su actualización.	• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema no cumple con las características establecidas en la pregunta.	• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema cumple con al menos una de las características establecidas en la pregunta.	• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta	• El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, • El problema cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y • El programa actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema.
2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica: a) Causas, efectos y características del problema. b) Cuantificación y características de la población que presenta el problema. c) Ubicación territorial de la población que presenta el problema. d) El plazo para su revisión y su actualización.	• El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y • El diagnóstico no cumple con las características establecidas en la pregunta.	• El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y • El diagnóstico cumple con una de las características establecidas en la pregunta.	• El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y • El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta.	• El programa cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema que pretende atender, y • El diagnóstico cumple con todas las características establecidas en la pregunta, y • El programa señala un plazo para la revisión y actualización de su diagnóstico en algún documento.

II. Preguntas de Diseño	Nivel			
	1	2	3	4
3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?	• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y • La justificación teórica o empírica documentada no es consistente con el diagnóstico del problema.	• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y • La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema.	• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y • La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y • Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos	• El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y • La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y • Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o apoyos otorgados a la población objetivo, y • Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de que la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.
4. El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional considerando que: a) Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo. b) El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.	• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y • No es posible determinar vinculación con los aspectos establecidos en la pregunta.	• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y • Es posible determinar vinculación con uno de los aspectos establecidos en la pregunta.	• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y • Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta.	• El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial, institucional o nacional, y • Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta, y • El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional.

II. Preguntas de Diseño	Nivel			
	1	2	3	4
5. ¿Con cuáles metas y objetivos, así como estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial, especial, institucional o nacional relacionado con el programa?	No procede valoración cuantitativa.			
6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o la Agenda de Desarrollo Post 2015?	No procede valoración cuantitativa.			
7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características: a) Unidad de medida. b) Están cuantificadas. c) Metodología para su cuantificación y fuentes de información. d) Se define un plazo para su revisión y actualización.	• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y • Las definiciones no cumplen con las características establecidas.	• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y • Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.	• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y • Las definiciones cumplen todas las características establecidas.	• El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y • Las definiciones cumplen todas las características establecidas, y • Existe evidencia de que el programa actualiza (según su metodología) y utiliza las definiciones para su planeación.
8. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que: a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo. b) Incluya el tipo de apoyo otorgado. c) Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo. d) Cuento con mecanismos documentados para su depuración y actualización	• La información de los beneficiarios cumple con una de las características establecidas.	• La información de los beneficiarios cumple con dos de las características establecidas.	• La información de los beneficiarios cumple con tres de las características establecidas.	• La información de los beneficiarios cumple con todas las características establecidas.

II. Preguntas de Diseño	Nivel			
	1	2	3	4
9. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la periodicidad de las mediciones.	No procede valoración cuantitativa.			
10. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?	• Algunas de las Actividades de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.	• Algunas de las Actividades y todos los Componentes de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.	• Algunas de las Actividades, todos los Componentes y el Propósito de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.	• Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
11. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información: a) Nombre. b) Definición. c) Método de cálculo. d) Unidad de Medida. e) Frecuencia de Medición. f) Línea base. g) Metas. h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente).	• Del 0% al 49% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.	Del 50% al 69% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.	• Del 70% al 84% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.	• Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.
12. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características: a) Cuentan con unidad de medida. b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas. c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.	• Del 0% al 49% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.	• Del 50% al 69% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.	• Del 70% al 84% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.	• Del 85% al 100% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.
13. ¿Con cuáles programas federales y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?	No procede valoración cuantitativa.			

III. Preguntas de planeación y orientación a resultados	Nivel			
	1	2	3	4
14. La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características: a) Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento. b) Contempla el mediano y/o largo plazo. c) Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y Propósito del programa. d) Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.	• El plan estratégico tiene una de las características establecidas.	• El plan estratégico tiene dos de las características establecidas.	• El plan estratégico tiene tres de las características establecidas.	• El plan estratégico tiene todas las características establecidas
15. El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que: a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento. b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa. c) Tienen establecidas sus metas. d) Se revisan y actualizan.	• Los planes de trabajo anuales tienen una de las características establecidas.	• Los planes de trabajo anuales tienen dos de las características establecidas.	• Los planes de trabajo anuales tienen tres de las características establecidas.	• Los planes de trabajo anuales tienen todas de las características establecidas.
16. El programa utiliza informes de evaluaciones externas: a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas. b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento. c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados. d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.	• El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene una de las características establecidas.	• El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene dos de las características establecidas.	• El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene tres de las características establecidas.	• El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene todas las características establecidas.

III. Preguntas de planeación y orientación a resultados	Nivel			
	1	2	3	4
17. Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?	• Más del 0 y hasta el 49% del total de los ASM se han solventado y las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales	• Del 50 al 69% del total de los ASM se han solventado y las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales	• Del 70 al 84% del total de los ASM se han solventado y las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales	• Del 85 al 100% del total de los ASM se han solventado y las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales.
18. ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?	No procede valoración cuantitativa.			
19. ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?	No procede valoración cuantitativa.			
20. A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?	No procede valoración cuantitativa.			

III. Preguntas de planeación y orientación a resultados	Nivel			
	1	2	3	4
21. El Programa recolecta información acerca de: a) La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial, institucional o nacional. b) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo. c) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios. d) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.	• El programa recolecta información acerca de uno de los aspectos establecidos.	• El programa recolecta información acerca de dos de los aspectos establecidos.	• El programa recolecta información acerca de tres de los aspectos establecidos.	• El programa recolecta información acerca de todos de los aspectos establecidos.
22. El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características: a) Es oportuna. b) Es confiable, es decir, se cuenta con un mecanismo de validación. c) Está sistematizada. d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes. e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.	• La información que recolecta el programa cuenta con una o dos de las características establecidas.	• La información que recolecta el programa cuenta con tres de las características establecidas.	• La información que recolecta el programa cuenta con cuatro de las características establecidas.	• La información que recolecta el programa cuenta con todas las características establecidas

IV. Cobertura y focalización	Nivel			
	1	2	3	4
23. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características: a) Incluye la definición de la población objetivo. b) Especifica metas de cobertura anual. c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo. d) Es congruente con el diseño y el diagnóstico del programa.	• La estrategia de cobertura cuenta con una de las características establecidas.	• La estrategia de cobertura cuenta con dos de las características establecidas.	• La estrategia de cobertura cuenta con tres de las características establecidas.	• La estrategia de cobertura cuenta con todas las características establecidas
24. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.	No procede valoración cuantitativa.			
25. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?	No procede valoración cuantitativa.			

V. Operación	Nivel			
	1	2	3	4
26. Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (es decir los Componentes del programa), así como los procesos clave en la operación del programa.	No procede valoración cuantitativa.			
27. ¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales).	• El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.	• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos, pero no las características de los solicitantes.	• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes.	• El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. • Existe evidencia de que la información sistematizada es válida, es decir, se utiliza como fuente de información única de la demanda total de apoyos.
28. Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características: a) Corresponden a las características de la población objetivo. b) Existen formatos definidos. c) Están disponibles para la población objetivo. d) Están apegados al documento normativo del programa.	• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. • Los procedimientos cuentan con una de las características descritas.	• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. • Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.	• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. • Los procedimientos cuentan con tres de las características descritas.	• El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. • Los procedimientos cuentan con todas las características descritas.

V. Operación	Nivel			
	1	2	3	4
29. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características: a) Son consistentes con las características de la población objetivo. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Están difundidos públicamente.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen una de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen dos de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen tres de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo tienen cuatro de las características establecidas.
30. Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características: a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Están difundidos públicamente.	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas.	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.	• Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.
31. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características: a) Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos. b) Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de proyectos y/o beneficiarios.	• Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen una de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen dos de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.

V. Operación	Nivel			
	1	2	3	4
32. Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características: a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. b) Están sistematizados. c) Están difundidos públicamente. d) Están apegados al documento normativo del programa.	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen una de las características establecidas.	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen dos de las características establecidas.	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen tres de las características establecidas.	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.
33. El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características: a) Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen una de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen dos de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen tres de las características establecidas.	• Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen todas las características establecidas.
34. Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características: a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. b) Están sistematizados. c) Están difundidos públicamente. d) Están apegados al documento normativo del programa.	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen una de las características establecidas.	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.	• Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.

V. Operación	Nivel			
	1	2	3	4
35. El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características: a) Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa. b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras. c) Están sistematizados. d) Son conocidos por operadores del programa.	• Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen una de las características establecidas.	• Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen dos de las características establecidas.	• Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen tres de las características establecidas.	• Los mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de obras y/o acciones tienen todas las características establecidas.
36. ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?	No procede valoración cuantitativa.			
37. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?	No procede valoración cuantitativa.			

V. Operación	Nivel			
	1	2	3	4
38. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios que ofrece y los desglosa en las siguientes categorías: a) Gastos en operación: Se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000). b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej.: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias). d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa uno de los conceptos establecidos.	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa dos de los conceptos establecidos.	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.	• El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa todos los conceptos establecidos.

V. Operación	Nivel			
	1	2	3	4
39. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?	No procede valoración cuantitativa.			
40. Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características: a) Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada. b) Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables. c) Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente. d) Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.	• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen una de las características establecidas.	• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen dos de las características establecidas.	• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen tres de las características establecidas.	• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen todas las características establecidas.
41. ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?	No procede valoración cuantitativa.			

V. Operación	Nivel			
	1	2	3	4
42. El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características: a) Las ROP o documento normativo están actualizados y son públicos, esto es, disponibles en la página electrónica. b) Los resultados principales del programa, así como la información para monitorear su desempeño, están actualizados y son públicos, son difundidos en la página. c) Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable. d) La dependencia o entidad que opera el Programa propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y a su vez genera las condiciones que permitan que ésta permee en los términos que señala la normatividad aplicable.	• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen una de las características establecidas.	• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.	• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen tres de las características establecidas.	• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen todas las características establecidas.

VI. Percepción de la población atendida	Nivel			
	1	2	3	4
43. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características: a) Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas. b) Corresponden a las características de sus beneficiarios. c) Los resultados que arrojan son representativos.	• Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida no tienen al menos el inciso a) de las características establecidas.	• Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen el inciso a) de las características establecidas.	• Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen el inciso a) de las características establecidas y otra de las características.	• Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen todas las características establecidas.

VII. Medición de resultados	Nivel			
	1	2	3	4
44. ¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito? a) Con indicadores de la MIR. b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto. c) Con información de estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestran el impacto de programas similares. d) Con hallazgos de evaluaciones de impacto.	No procede valoración cuantitativa.			
45. En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?	• No hay resultados positivos del programa a nivel de Fin y Propósito.	• Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin o de Propósito.	• Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin y de Propósito.	• Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin y de Propósito. • Los resultados son suficientes para señalar que el programa cumple con el Propósito y contribuye al Fin.
46. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas que no sean de impacto y que permiten identificar hallazgos relacionados con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características: a) Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo. b) La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa. c) Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos. d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.	• El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa y tiene(n) una de las características establecidas.	• El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, y tiene(n) dos de las características establecidas.	• El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, y tiene(n) tres de las características establecidas.	El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, y tiene(n) todas las características establecidas.

VII. Medición de resultados	Nivel			
	1	2	3	4
47. En caso de que el programa cuente con evaluaciones externas, diferentes a evaluaciones de impacto, que permiten identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?	No procede valoración cuantitativa.			
48. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características: I. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares. II. Las metodologías aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios. III. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo. IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.	• La evaluación de impacto tiene la característica I.	• La evaluación de impacto tienen las características I y II	• La evaluación de impacto tienen las características I, II y III o las características I, II y IV.	• La evaluación de impacto tienen todas las características establecidas.
49. En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?	No procede valoración cuantitativa.			

VII. Medición de resultados	Nivel			
	1	2	3	4
50. En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones: a) Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares. b) La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios. c) Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo. d) La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.	• La evaluación de impacto tiene la característica a).	• La evaluación de impacto tiene las características a) y b)	• La evaluación de impacto tiene las características a), b) y c) o las características a), b) y d).	• La evaluación de impacto tiene todas las características establecidas.
51. En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?	• No se reporta evidencia de efectos positivos del programa en sus beneficiarios.	• Se reportan efectos positivos del programa en variables relacionadas con el Fin o el Propósito del programa.	• Se reportan efectos positivos del programa en variables relacionadas con el Fin y el Propósito del programa.	• Se reportan efectos positivos del programa en variables relacionadas con el Fin y el Propósito del programa. • Se reportan efectos positivos del programa en aspectos adicionales al problema para el que fue creado.

Anexo 2. Cuestionarios de percepción para beneficiarios de Beca Futuro y Sí Alimenta

ID GEOGRÁFICA				CONTROL DE CUESTIONARIO																	
Municipio	0	0	0	Fecha	0	0	0	0	0	0	0	0	Folio	0	0	0	Hora inicio	H	H	M	M
Localidad	0	0	0	Encuestador	Nombre del encuestador												Hora fin	H	H	M	M
Sede	0	0	0	Clave Enc	0	0	0	Clave Sup	0	0	0	Duración	M	M	S	S					

PRESENTACIÓN

Buenos días (tardes) mi nombre es César Amando Chávez, soy alumno de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Estoy realizando un estudio relacionado con la Salud, Educación y Ocupación de los beneficiarios del programa "SI ALIMENTA" de SEDESOP, para realizar una evaluación del cumplimiento del programa. Toda la información que nos proporcione será confidencial y solamente se utilizará para fines estadísticos, es decir, ningún resultado que se presente de este estudio hará referencia a personas en particular. En caso de no desearlo, usted no está obligado a responder a todas las preguntas.

Sección I. Características Sociodemográficas.

I.1. ¿Cuántos años tiene? 0 0 I.3. Incluyéndolo a usted...

I.2. Sexo H M I.3.1. ¿Cuántas personas mayores de 18 años viven en su casa? # 0 0 Vive sólo

I.4. ¿Cuál es el último año y grado que aprobó en la escuela? Ninguno Primaria Secundaria Otro I.3.2. ¿Cuántas personas menores de 18 años viven en su casa? # 0 0 Ninguno

I.5. Actualmente ¿Cuántas personas en su casa tienen algún trabajo dónde les paguen? 0 0 I.4.1. ¿Sabe leer un recado Si No

I.6. ¿Tiene usted o alguien de su casa alguna limitación o dificultad permanente para... (leer opciones) No

moverse, caminar o usar sus manos o escuchar, o hablar, o es ver, es ciego o sólo otra ¿Cuál?

lo hace con ayuda? brazos? es sordo(a)? mudo(a)? ve sombras?

I.7. ¿En su casa están afiliados o inscritos a algún seguro médico? Si, ¿A cuál? No

DSS 1 Seguro popular (SSA) 2 ISSSTE 3 Marina/Defensa 4 PEMEX 5 Otra institución (Especifique) 6

I.8. ¿A quién acuden normalmente cuando se presenta algún problema de salud en su casa?

Familiar 1 Amigo(a)/ vecino(a) 2 Farmacéutico 3 Curandero/ Yerbera 4 Centro de Salud/ Médico 5 Médico privado 6 Otro ¿Cuál? 7

Sección II. Seguridad Alimentaria

Desde que se abrió el Comedor Comunitario, por falta de dinero o recursos...

	Adultos	Menores (18 años)
II.1. ¿Alguna vez en su hogar comieron lo mismo por varios días?	Si No	Si No
II.2. ¿Alguna vez en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?	Si No	Si No
II.3. ¿Alguna vez en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?	Si No	Si No
II.4. ¿Alguna vez se quedaron sin comida?	Si No	Si No
II.5. ¿Alguna vez alguien sintió hambre pero no comió?	Si No	Si No
II.6. ¿Alguna vez alguien en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?	Si No	Si No

II.7. Quisiera preguntarle sobre los alimentos que comieron en su hogar la semana pasada.

Alimento	Si	No	F	Alimento	Si	No	F	Alimento	Si	No	F
a) Tortilla de maíz (Pza.).				j) Anón (lata).				s) Leche líquida/polvo (vaso).			
b) Pan Blanco (Pza.).				k) Sardina (lata).				t) Refrescos (Pza.).			
c) Sopa de pasta (Plato).				l) Carne de res (Kg.).*				u) Frutas (Pza.).**			
d) Arroz (Plato).				m) Carne de pollo (Kg.).*							
e) Frijol (Plato).				n) Carne de puerco (Kg.).*							
f) Nopal (Plato).				o) Huevo (Pza.).				v) Verduras (Pza.).***			
g) Avena (Taza).				p) Queso fresco/panela, etc. (gr.).							
h) Lenteja (Plato).				q) Chocolate (Pza.).							
i) Atole/ Maizena (vaso).				r) Café (taza).				w) Suplemento alimenticio (lata).			

*Indicar preferentemente en Kg y L y de no ser posible, indicar el número de Pza. **Anotar cuáles son las dos que más consumen y anotar kg totales de fruta consumida a la semana. ***Igual y anotar kilos totales de verdura consumida a la semana.

Muchas gracias por la información proporcionada, le recordamos que Toda la información que nos proporcione será confidencial y solamente se utilizará para fines estadísticos, es decir, ningún resultado que se presente de este estudio hará referencia a personas en particular. En caso de no desearlo, usted no está obligado a responder a todas las preguntas.

ID GEOGRÁFICA

CONTROL DE CUESTIONARIO

Municipio	0	0	0	Fecha	D	D	M	M	A	A	Folio	0	0	0	Hora inicio	H	H	M	M
Localidad	0	0	0	Encuestador	Nombre del encuestador										Hora fin	H	H	M	M

PRESENTACIÓN

Buenos días (tardes) mi nombre es César Amando Chávez, soy alumno de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Estoy realizando un estudio relacionado con la Salud, Educación y Ocupación de los beneficiarios del programa “BECA FUTURO” de SEDESOP, para realizar una evaluación del cumplimiento del programa. Toda la información que nos proporcione será confidencial y solamente se utilizará para fines estadísticos, es decir, ningún resultado que se presente de este estudio hará referencia a personas en particular. En caso de no desearlo, usted no está obligado a responder a todas las preguntas.

Sección I. Características Sociodemográficas.

I.1. ¿Cuántos años tiene?		I.2. ¿Cuál es su sexo?		I.3. ¿Tiene algún trabajo remunerado?	
I.4. ¿En qué carrera se encuentra actualmente?		I.4.1. ¿En qué año escolar se encuentra?			
I.5. ¿Cuántos mayores de 18 años viven en su casa?		I.5.1. ¿Cuántos menores de edad viven en su casa?			
I.6. ¿Cuál es el último grado escolar de quien más contribuye al gasto familiar?		I.6.1. ¿En que trabaja la persona que más contribuye al gasto familiar?			
I.7. ¿En su casa están afiliados o inscritos a algún seguro médico?		I.7.1. ¿A cuál?			No

Sección II. Percepción del programa

En escala de 1 al 5, siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo, exprese su opinión respecto a los siguientes aspectos del programa Beca Futuro.

	1	2	3	4	5
1. Pienso que el programa Beca Futuro funciona adecuadamente.					
2. El proceso de inscripción al programa Beca Futuro fue sencillo.					
3. Los requisitos para incorporarse al programa son los adecuados.					
4. Los apoyos de Beca Futuro fueron entregados en tiempo y forma.					
5. El componente tecnológico (inscripción en plataforma) facilita acceder al apoyo.					
6. El Programa Beca Futuro es un importante aliciente para seguir estudiando.					
7. El programa Beca Futuro debería otorgarse de forma universal a todos los estudiantes.					
8. El programa Beca Futuro debería otorgarse solo a quienes tienen las mejores calificaciones.					
9. El programa Beca Futuro solo debería otorgarse a las personas que más lo necesiten.					
10. Personalmente invitaría a más jóvenes a unirse al programa Beca Futuro.					
11. Cuando surgen dudas, es fácil contactar a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.					
12. Los beneficiarios de Beca Futuro emplean el apoyo en transporte.					
13. Los beneficiarios de Beca Futuro emplean el apoyo en útiles escolares.					
14. Los beneficiarios de Beca Futuro emplean el apoyo en alimentos.					
15. Los beneficiarios de Beca Futuro emplean el recurso para apoyar en los gastos del hogar.					

Muchas gracias por la información proporcionada, le recordamos que **Toda la información que nos proporcione será confidencial** y solamente se utilizará para fines estadísticos, es decir, ningún resultado que se presente de este estudio hará referencia a personas en particular. En caso de no desearlo, usted no está obligado a responder a todas las preguntas.

Anexo 3. Reglas de operación de los programas



PERIÓDICO OFICIAL

DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

Las leyes y demás disposiciones son de observancia obligatoria por el solo hecho de publicarse
en este periódico. Registrado como artículo de 2a. clase el 28 de noviembre de 1921.

Director: Lic. José Juárez Valdovinos

Tabachín # 107, Col. Nva. Jacarandas, C.P. 58099

SÉPTIMA SECCIÓN

Tels. y Fax: 3-12-32-28, 3-17-06-34

TOMO CLXIV

Morelia, Mich., Lunes 14 de Marzo de 2016

NUM. 23

Responsable de la Publicación
Secretaría de Gobierno

DIRECTORIO

Gobernador Constitucional del Estado
de Michoacán de Ocampo
Ing. Silvano Aureoles Conejo

Secretario de Gobierno
Lic. Adrián López Solís

Director del Periódico Oficial
Lic. José Juárez Valdovinos

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 150 ejemplares

Esta sección consta de 10 páginas

Precio por ejemplar:

\$ 25.00 del día

\$ 33.00 atrasado

Para consulta en Internet:

www.michoacan.gob.mx/noticias/p-oficial

www.congresomich.gob.mx

Correo electrónico

periodicooficial@michoacan.gob.mx

CONTENIDO

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA ESTATAL BECA FUTURO Y SUS LINEAMIENTOS PARA EL CICLO ESCOLAR 2015-2016, A FAVOR DE LOS ESTUDIANTES QUE CURSAN EL SEGUNDO Y TERCER AÑO DE SECUNDARIA, LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y HASTA EL TERCER AÑO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

SILVANO AUREOLES CONEJO, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en el ejercicio de las facultades que confieren al Ejecutivo a mi cargo los artículos 60, fracción XXII, y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 3º, 5º, 9º, 12 fracción II y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; y,

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en su artículo 137, establece que la educación pública dependerá directamente del Gobernador del Estado, y este a su vez tiene la obligación de fomentarla por todos los medios posibles.

Que es prioridad del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, garantizar las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Que en el Estado de Michoacán existen 1 millón 260 mil jóvenes de entre 12 y 29 años. Además de que 129 mil niños y jóvenes entre los tres y quince años de edad no asisten a la escuela, de éstos 59 mil se encuentran a dos años de terminar la secundaria.

Que de acuerdo a cifras oficiales la juventud michoacana sufre pobreza multidimensional, en particular el 48% de los jóvenes entre 18 y 29 años enfrentan ese problema, mientras que el 57% de los jóvenes entre 12 y 17 años también enfrenta esa situación de pobreza.

Que aunado a esto, se estima que el 40% de los delitos que se cometen en Michoacán son perpetrados por jóvenes entre los 14 y 21 años de edad.

Que uno de los objetivos planteados por esta administración, se encuentra en mejorar el desempeño y asegurar la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo; estableciendo estrategias como la de implementar el «Programa Estatal de Beca Futuro» a todo estudiante

inscrito en escuelas públicas, para concluir la Educación Básica y asegurar la permanencia en Educación Media Superior y Superior, lo anterior a través de las siguientes líneas de acción:

1. Integrar el padrón del Programa Estatal de Beca Futuro.
2. Diseñar los Lineamientos para su operación.
3. Difundir dicho programa.

Que el Programa Estatal de Beca Futuro, es un instrumento fundamental para la vida y desarrollo de los estudiantes, así como para el Estado de Michoacán, en virtud de que entre algunas de sus finalidades se encuentran: evitar la deserción de los estudiantes de las instituciones educativas por falta de recursos, garantizando su trayecto escolar durante su formación académica; brindar una mejor calidad educativa y la reconstrucción del tejido social en el Estado, especialmente en uno de sus sectores más importantes como lo es la juventud, considerada como la protagonista principal del futuro de Michoacán, y abatir las desigualdades del acceso a la educación existente en nuestro Estado.

Que el Programa Estatal de Beca Futuro, es un subsidio que establece el Gobierno del Estado de Michoacán, con el fin de contribuir al acceso a la educación de los estudiantes que cursan el segundo y tercer año de secundaria, la Educación Media Superior y hasta el tercer año de Educación Superior, únicamente en Instituciones Públicas dentro del Estado de Michoacán, promoviendo la permanencia de los estudiantes y evitando su deserción escolar por falta de recursos económicos.

En virtud de las consideraciones expuestas, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA ESTATAL BECA FUTURO Y SUS LINEAMIENTOS PARA EL CICLO ESCOLAR 2015-2016, A FAVOR DE LOS ESTUDIANTES QUE CURSAN EL SEGUNDO Y TERCER AÑO DE SECUNDARIA, LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y HASTA EL TERCER AÑO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

ARTÍCULO PRIMERO. Se establece en el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el Programa Estatal Beca Futuro, para el Ciclo Escolar 2015-2016, a favor de los estudiantes que cursan el segundo y tercer año de secundaria, la educación media superior y hasta el tercer año de educación superior en instituciones públicas del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se establecen los Lineamientos para acceder al Programa Estatal Beca Futuro, para el Ciclo Escolar 2015-2016, a favor de los estudiantes que cursan el segundo y tercer año de secundaria, la educación media superior y hasta el tercer año de educación superior en instituciones públicas del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Los cuales se anexan al presente Acuerdo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El Presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente

de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. Los beneficios del presente Acuerdo tendrán vigencia hasta la conclusión del Ciclo Escolar 2015-2016.

TERCERO. El Programa Estatal Beca Futuro, estará sujeto a la disponibilidad presupuestal correspondiente al ejercicio fiscal 2016. La Secretaría de Finanzas presentará al Comité Técnico los mecanismos de financiamiento para el Programa. Asimismo, la Secretaría de Finanzas podrá gestionar ante la autoridad federal recursos para la ampliación y/o concurrencia en este Programa.

Morelia, Michoacán, 14 de marzo del 2016 dos mil dieciséis.

A T E N T A M E N T E
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN"

SILVANO AUREOLES CONEJO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
(Firmado)

ADRIÁN LÓPEZ SOLÍS
SECRETARIO DE GOBIERNO
(Firmado)

CARLOS MALDONADO MENDOZA
SECRETARIO DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN
(Firmado)

SILVIA MARÍA CONCEPCIÓN FIGUEROA ZAMUDIO
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
(Firmado)

MIRIAM TINOCO SOTO
SECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL
(Firmado)

SILVIA ESTRADA ESQUIVEL
SECRETARIA DE CONTRALORÍA
(Firmado)

MTRO. VÍCTOR LICHTINGER WAISMAN
COORDINADOR GENERAL DE GABINETE Y PLANEACIÓN
(Firmado)

GIULIANNA BUGARINI TORRES
DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE LA
JUVENTUD MICHOACANA
(Firmado)

LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA ESTATAL BECA FUTURO PARA EL CICLO ESCOLAR 2015-2016.

CAPÍTULO I
DEL PROGRAMA ESTATAL BECA FUTURO
Y SUS OBJETIVOS

ARTÍCULO 1º. El Programa Estatal Beca Futuro, es un subsidio

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

que establece el Gobierno del Estado de Michoacán, a través del Acuerdo por el que se Establece el Programa Estatal Beca Futuro y sus Lineamientos para el Ciclo Escolar 2015-2016, con el fin de contribuir al acceso a la educación de los estudiantes que cursan el segundo y tercer año de secundaria, la Educación Media Superior y hasta el tercer año de Educación Superior, únicamente en Instituciones Públicas dentro del Estado de Michoacán, promoviendo la permanencia de los estudiantes y evitando su deserción escolar por falta de recursos económicos.

ARTÍCULO 2º. Para efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por:

- I. Acuerdo:** al Acuerdo por el que se establece el Programa Estatal Beca Futuro y sus Lineamientos para el ciclo escolar 2015-2016, a favor de los estudiantes que cursan el segundo y tercer año de Secundaria, la Educación Media Superior y hasta el tercer año de Educación Superior en Instituciones Públicas del Estado de Michoacán;
- II. Programa:** al Programa Estatal Beca Futuro;
- III. Aspirante:** a los estudiantes que se encuentren cursando el segundo y tercer año de Secundaria, la Educación Media Superior y hasta el tercer año del nivel de Educación Superior debidamente inscritos en alguna de las Instituciones Educativas referidas en el artículo 7º de estos Lineamientos;
- IV. Beca Futuro:** al apoyo económico que entrega el Gobierno del Estado de Michoacán a los Beneficiarios con el objeto de fomentar la permanencia de los estudiantes y evitar su deserción escolar por falta de recursos económicos;
- V. Beneficiario:** al Aspirante favorecido con el otorgamiento de una Beca Futuro, en términos de estos lineamientos;
- VI. Portal Beca Futuro:** a la plataforma informática mediante el cual el Aspirante llevará a cabo el Registro para la solicitud de la Beca Futuro;
- VII. Listado de Aspirantes:** será el listado que el CETIC entregue a la Secretaría Técnica para proponerse al Comité Técnico;
- VIII. Padrón de Beneficiarios:** al listado definitivo de beneficiarios resultado de la aprobación del Comité Técnico;
- IX. Comité Técnico:** al Comité Técnico del Programa Estatal Beca Futuro a que se refiere el artículo 14 de estos Lineamientos;
- X. Secretaría Técnica:** la Secretaría del Comité Técnico;
- XI. Secretaría de Gobierno:** a la Secretaría de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo;
- XII. Secretaría de Finanzas:** a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán de

Ocampo;

- XIII. Secretaría de Educación:** a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo;
- XIV. Secretaría de Política Social:** a la Secretaría de Política Social del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo;
- XV. Secretaría de la Contraloría:** a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo;
- XVI. Coordinación de Comunicación:** a la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo;
- XVII. Instituto:** al Instituto de la Juventud Michoacana;
- XVIII. CETIC:** al Centro Estatal de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
- XIX. Lineamientos:** a los Lineamientos del Programa Estatal Beca Futuro que se desprenden del Acuerdo;
- XX. Institución Educativa:** a las establecidas en el artículo 7º del presente instrumento;
- XXI. Plantel:** a cada uno de los planteles escolares pertenecientes a las Instituciones Educativas;
- XXII. Actividades Comunitarias:** a las actividades señaladas en el artículo 18 de este instrumento;
- XXIII. Subsecretarías:** a las Subsecretarías de Educación Básica y de Educación Media Superior y Superior de la Secretaría de Educación; y,
- XXIV. Subsistemas:** a los diversos Organismos Descentralizados Estatales y Federalizados de Educación Media Superior y Superior.

CAPÍTULO II DE LOS REQUISITOS Y REGISTRO DE LOS ASPIRANTES

ARTÍCULO 3º. Los aspirantes al momento de llenado de su solicitud deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Presentar la Clave Única de Registro de Población (CURP);**
- II. Proporcionar una cuenta de correo electrónico, vigente, para la entrega de información relacionada con su trámite;**
- III. Estar debidamente inscrito en alguna de las Instituciones Educativas o los Subsistemas mencionados en el artículo 7º de los presentes Lineamientos;**
- IV. No contar con algún beneficio de tipo económico otorgado para su educación, que involucre presunciones Federal, Estatal, Municipal o de Institución Privada, al momento de solicitar la Beca Futuro y durante el tiempo que reciba el beneficio;**

- V. Llenar la encuesta del Portal de Beca Futuro en la direcciones electrónicas www.becafuturo.michocan.gob.mx o www.becafuturo.mx, salvo aquellos casos en que por causa justificada, aprobada por el Comité Técnico, se estime que dicha encuesta podrá llenarse también en papel; sin embargo, los datos se subirán al Portal de Beca Futuro; y

ARTÍCULO 4°. El registro para poder ser Beneficiario estará a cargo del Instituto a través del Portal de Beca Futuro. La responsabilidad del Portal de Beca Futuro es del Instituto quien contará con el apoyo técnico y de infraestructura en tecnología del CETIC debiendo sujetarse a estos Lineamientos.

ARTÍCULO 5°. El Instituto emitirá la Convocatoria para el registro de aspirantes a través del Portal Beca Futuro. La Convocatoria deberá contener los requisitos, plazos de inscripción, beneficios, correo electrónico y/o teléfono para esclarecer dudas de los aspirantes.

La Coordinación de Comunicación difundirá el Programa en todo el Estado de Michoacán, por los medios masivos y electrónicos a su alcance, a efecto de que todos los Aspirantes cuenten con la información necesaria, puntual y oportuna. La Secretaría de Política Social y el Instituto coadyuvarán en la difusión del Programa.

ARTÍCULO 6°. Una vez registrado el Aspirante, será validado mediante el cotejo de la base de datos de alumnos inscritos en el ciclo escolar correspondiente que presente la Secretaría de Educación.

El CETIC en coordinación con la Secretaría de Educación y los Subsistemas diseñará e implementará un mecanismo para verificar que los Aspirantes cumplan con el requisito de inscripción en el ciclo escolar correspondiente en el segundo y tercero de Secundaria, la Educación Media Superior y hasta el tercer año de Educación Superior en Instituciones Públicas del Estado de Michoacán.

Después de esta verificación el CETIC elaborará el Listado final de aspirantes que entregará a la Secretaría Técnica para que ésta lo someta a consideración de los integrantes del Comité Técnico para la aprobación del Padrón de Beneficiarios.

Una vez aprobado el Padrón de Beneficiarios quedará en resguardo de la Secretaría de Política Social, para efectos del cumplimiento de las normas en materia de fiscalización y control. Asimismo, ésta dependencia remitirá a la Secretaría de Finanzas una copia para que realice las acciones necesarias referentes al pago y/o dispersión del recurso de la Beca Futuro.

Para la validación, elaboración del Listado final de aspirantes y definición del Padrón de Beneficiarios se deberá de cumplir con lo estipulado en el artículo 28 de estos Lineamientos en materia de protección de datos personales, así como las demás disposiciones legales en la materia.

CAPÍTULO III DE LOS BENEFICIARIOS

ARTÍCULO 7°. Los Beneficiarios serán los estudiantes que, además de cumplir con los requisitos que establecen los Lineamientos, cursen sus estudios en las Instituciones Educativas siguientes:

- I. Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán (COBAEM);
- II. Colegio de Educación Profesional Técnica en el Estado de Michoacán (CONALEP MICH);
- III. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán (CECYTBM);
- IV. Telebachillerato Michoacán (TEBAM);
- V. Telebachillerato Comunitario (TBC);
- VI. Centros de Estudio de Bachillerato (CEB);
- VII. Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial (CBTIS);
- VIII. Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CETIS);
- IX. Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA);
- X. Centro de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR);
- XI. Centro de Educación Artística (CEDART);
- XII. Instituto Tecnológico Superior de Apatzingán (ITSA);
- XIII. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Zamora (ITBSZ);
- XIV. Instituto Tecnológico Superior de Uruapan (ITSU);
- XV. Instituto Tecnológico Superior de Ciudad Hidalgo (ITSCH);
- XVI. Instituto Tecnológico Superior Pánuco (ITSP);
- XVII. Instituto Tecnológico Superior de Los Reyes (ITSLR);
- XVIII. Instituto Tecnológico Superior de Huetamo (ITSH);
- XIX. Instituto Tecnológico Superior de Tacámbaro (ITST);
- XX. Instituto Tecnológico Superior de Pátzcuaro (ITSPA);
- XXI. Instituto Tecnológico Superior de Coahuacán (ITSC);
- XXII. Instituto Tecnológico Superior de Pánuco (ITBSP);
- XXIII. Instituto Tecnológico de Morelia;
- XXIV. Instituto Tecnológico de Lázaro Cárdenas;
- XXV. Instituto Tecnológico de Zitácuaro;
- XXVI. Instituto Tecnológico de Jiquilpan;
- XXVII. Instituto Tecnológico de La Piedad;
- XXVIII. Instituto Tecnológico del Valle de Morelia;

- XXIX. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH);
- XXX. Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEM);
- XXXI. Universidad Intercultural Indígena de Michoacán (UIIM);
- XXXII. Universidad Politécnica de Lázaro Cárdenas, Michoacán (UPLC);
- XXXIII. Universidad Politécnica de Uruapan, Michoacán (UPU);
- XXXIV. Universidad Tecnológica de Morelia (UTM);
- XXXV. Universidad Virtual del Estado de Michoacán de Ocampo (UNIVIM);
- XXXVI. Universidad Pedagógica Nacional; y,
- XXXVII. Las Secundarias Públicas debidamente acreditadas e instaladas en el Estado.

ARTÍCULO 8º. Los Beneficiarios del Programa tendrán los siguientes derechos:

- I. Recibir capacitaciones suficientes y necesarias para realizar las actividades comunitarias a las que sean asignados;
- II. Recibir información clara del Programa de Actividades Comunitarias y asesoría adecuada y oportuna para su desempeño;
- III. Realizar actividades acordes con su nivel de escolaridad y su perfil profesional o con el área de su interés, durante el desarrollo de las actividades comunitarias;
- IV. Disponer de los medios para la ejecución de sus actividades comunitarias;
- V. Solicitar su baja temporal o definitiva, por causas plenamente justificadas; y,
- VI. Los demás derechos, que le confieran otros ordenamientos jurídicos aplicables que resulten compatibles con los objetivos del Programa.

ARTÍCULO 9º. Los Beneficiarios del Programa tendrán las obligaciones siguientes:

- I. Aportar su creatividad, conocimientos y experiencia, para el mejor desarrollo de las actividades comunitarias en las que intervengan y de las que desarrollen en grupo o brigada;
- II. Cumplir con los Lineamientos y las disposiciones que dictaminen los responsables del Programa con motivo de las actividades comunitarias;
- III. Expresar por escrito las irregularidades que se presenten en el desarrollo de las actividades comunitarias en las que participen;

- IV. En caso de inasistencia, justificar su ausencia en la institución educativa en la que se encuentren inscritos con documentos oficiales debidamente firmados y sellados;
- V. Asistir a los lugares o centros de adscripción que previamente le sean asignados para la realización de las actividades comunitarias encomendadas;
- VI. Cumplir con las actividades comunitarias asignadas y los horarios establecidos;
- VII. Cumplir la normatividad de la Entidad en la que se realicen las actividades comunitarias designadas;
- VIII. Observar disciplina y buen desempeño en las tareas que le sean encomendadas;
- IX. Responsabilizarse por el buen uso de equipos y materiales que utilicen en el desarrollo de las actividades comunitarias;
- X. Cumplir, con dedicación e interés, con las actividades comunitarias encomendadas, cuidando siempre el buen nombre de la institución educativa a la que pertenecen;
- XI. Asistir puntualmente a las capacitaciones que le sean asignadas, cuando así se requiera, con motivo de la buena ejecución de las actividades comunitarias a ellos delegadas;
- XII. Elaborar los informes correspondientes, de manera periódica y al término de sus actividades comunitarias;
- XIII. Las demás que se desprendan de otros ordenamientos jurídicos aplicables que resulten compatibles conforme a los objetivos del Programa; y,
- XIV. En el caso de menores de edad presentar permiso firmado por el padre o tutor para realizar las actividades comunitarias.

CAPÍTULO IV DE LA BECA FUTURO, SU FORMA DE PAGO Y COMPROBACIÓN

ARTÍCULO 10. A través del Programa Estatal Beca Futuro, el Gobierno del Estado de Michoacán otorgará a los Beneficiarios de los diversos niveles educativos, mensualmente las siguientes cantidades:

NIVEL ESCOLAR	MONTO
2o y 3o SECUNDARIA	\$1,000.00
MEDIO SUPERIOR	\$1,200.00
SUPERIOR	1,500.00

Para el Ciclo Escolar 2015-2016 solamente se entregaran la Beca Futuro correspondiente a los meses de abril, mayo y junio del 2016.

ARTÍCULO 11. El pago de la Beca Futuro se realizará mediante

tarjeta bancaria que será entregada a los Beneficiarios por conducto de la Secretaría de Finanzas en coordinación con el Instituto y la Secretaría de Política Social.

La Secretaría de Finanzas propondrá al Consejo Técnico para su aprobación la institución o instituciones financieras idóneas con las que se contratará la prestación de los servicios financieros para los Beneficiarios del Programa.

La Secretaría de Finanzas realizará la contratación de los servicios financieros con base en el Padrón de Beneficiarios aprobado por el Comité Técnico.

ARTÍCULO 12. En caso de que el pago de la Beca Futuro se realice mediante una forma distinta a la tarjeta bancaria, la Secretaría de Finanzas nombrará un enlace para la realización del pago. Asimismo, la Secretaría de Política Social y el Instituto nombrarán a un representante de cada una de estas dependencias que esté presente en el momento del pago al Beneficiario.

ARTÍCULO 13. La documentación comprobatoria que recabarán los enlaces al momento de la entrega de las Becas Futuro, serán las siguientes:

- a) Pago mediante enlaces: Recibo de entrega del apoyo firmado por el beneficiario, así como la póliza cheque por entrega respectiva y reporte fotográfico de la entrega del apoyo;
- b) Por institución bancaria: Reporte de beneficiarios del programa emitido por la Institución encargada de dispersar los recursos, recibo de entrega del apoyo firmado y reporte de incidencias; y,
- c) En los dos casos, una vez recopilada la documentación comprobatoria, el enlace integrará ordenadamente la documentación de comprobación y la solicitud correspondiente para posteriormente, en un lapso no mayor a treinta días, entregarla al área responsable para su resguardo y control.

CAPÍTULO V DEL COMITÉ TÉCNICO

ARTÍCULO 14. El Comité Técnico es la autoridad máxima respecto del Programa, y lo integrarán las autoridades siguientes:

- I. El Titular de la Secretaría de Gobierno, quien será su Presidente;
- II. El Titular de la Secretaría de Política Social, quien fungirá como Secretario Técnico del Comité;
- III. El Titular de la Secretaría de Finanzas;
- IV. El Titular de la Secretaría de Educación;
- V. El Titular de la Secretaría de la Contraloría; y,
- VI. El Titular del Instituto.

Los miembros del Comité Técnico tendrán derecho a voz y voto a

excepción de la Secretaría de la Contraloría quien se encargará de vigilar la correcta operación del Programa y se asegurará del debido cumplimiento de los acuerdos tomados por el Comité, teniendo voz pero no voto.

Para el mejor desarrollo de sus atribuciones, a propuesta del Presidente del Comité Técnico, se podrá invitar a titulares de dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal. También se podrán invitar a representantes de instituciones académicas, representantes de organizaciones civiles o sociales y/o ciudadanos siempre que tengan relación con su objeto. Los invitados contarán con voz pero sin derecho a voto.

Cada uno de los integrantes podrá nombrar a un Suplente para que asista a las sesiones del Comité Técnico.

ARTÍCULO 15. El Comité Técnico sesionará de forma ordinaria cuatro veces al año y de forma extraordinaria cuando alguno de sus integrantes lo solicite por escrito al Presidente del Comité.

Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de sus integrantes. Los cargos de los miembros del Comité Técnico serán honoríficos.

El Secretario Técnico del Comité tendrá la responsabilidad de recabar, dar seguimiento a los acuerdos, así como hacer las minutas de cada una de las sesiones ordinarias y extraordinarias que realice el Comité.

El Comité Técnico sesionará por convocatoria emitida por su Presidente.

ARTÍCULO 16. Corresponde al Comité Técnico:

- I. Evaluar los elementos administrativos y técnicos que el Secretario Técnico ponga a su consideración;
- II. La operación, control y evaluación del Programa;
- III. Verificar la viabilidad técnica y financiera de los beneficios propuestos, cuidando el cumplimiento de los Lineamientos, emitiendo en cada caso su opinión;
- IV. Aprobar el Padrón de Beneficiarios al que se refiere el artículo 6° de estos lineamientos;
- V. Dar trámite y resolución al recurso de revisión a que se refiere el artículo 26 del presente Acuerdo; y,
- VI. Las demás que resulten compatibles conforme los objetivos del Programa.

ARTÍCULO 17. Corresponde al Comité Técnico ser el responsable de implementar el Programa considerando mejorar los siguientes indicadores de resultado:

- I. Absorción Escolar, entendida ésta como el porcentaje de Estudiantes inscritos en el último año de un nivel de educación específico al primer año del siguiente nivel de educación, es decir, del tercer año de Secundaria al primer año de Educación Media Superior, y del último año de

- Educación Media Superior al primer año de Educación Superior;
- II. Retención Escolar, considerada ésta como el porcentaje de Estudiantes que permanecen dentro del sector educativo en un grado o nivel específico durante todo el ciclo escolar;
- III. Prevención de ingreso temprano a la vida laboral, estimado como la disminución de la tasa actual de población estudiantil que trabaja en etapas tempranas;
- IV. Ampliación de la oportunidad de acceso a Becas, entendida como la oportunidad de los Estudiantes para obtener un subsidio que compense condiciones de desigualdad en el acceso y permanencia en la educación; y,
- V. Desempeño de Estudiantes, basado en el análisis a través de pruebas estandarizadas de egreso e ingreso en el nivel de tercer año de Secundaria, Educación Media Superior y Educación Superior.
- XV. Participación en campañas de promoción de la salud;
- XVI. Participar en acciones para la integración comunitaria y la inclusión social; y,
- XVII. Las demás propuestas por el Comité Técnico, la Secretaría de Política social y el Instituto, siempre y cuando no impliquen riesgos para la salud física y mental del estudiante.

Dichas actividades no aplicarán para aquellos Beneficiarios que se encuentren en situación de vulnerabilidad, con alguna discapacidad y mujeres embarazadas.

ARTÍCULO 19. Las actividades comunitarias serán realizadas por todos los Beneficiarios, con excepción de los mencionados en el último párrafo del artículo anterior, las cuales tendrán una duración máxima de cuatro horas al mes y se cubrirán durante los periodos escolares en que el Beneficiario recibe la Beca Futuro, exceptuando los periodos vacacionales, a partir del segundo año de Secundaria y hasta el tercer año de sus estudios de Educación Superior, según corresponda.

Dichas actividades se realizarán, preferentemente, en la localidad donde radique el Beneficiario.

No serán consideradas para el cómputo de las horas a realizar con motivo de las Actividades Comunitarias, las prácticas profesionales ni el servicio social.

ARTÍCULO 20. Los objetivos de las actividades comunitarias son los siguientes:

- I. Alfabetización;
- II. Apoyo escolar a niños de primaria, con el objetivo de ayudarles en la elaboración de sus tareas escolares;
- III. Participación en eventos deportivos;
- IV. Participación en proyectos de desarrollo sustentable;
- V. Participar en actividades artísticas y culturales;
- VI. Ejecución de acciones para mejorar el entorno e instalaciones escolares;
- VII. Difusión y concientización a jóvenes sobre salud sexual y reproductiva;
- VIII. Asistencia a cursos de capacitación para el trabajo y desarrollo humano;
- IX. Participación en campañas contra de la discriminación;
- X. Recuperación de espacios públicos en las comunidades;
- XI. Participación en actividades científicas y tecnológicas;
- XII. Intervención en actividades de prevención de la violencia escolar;
- XIII. Elaboración de proyectos de comunicación sobre temas relacionados con la juventud;
- XIV. Organización de pláticas para jóvenes, sobre sus vivencias y problemáticas;
- I. Contribuir a la construcción de una ciudadanía responsable y solidaria;
- II. Ampliar, aplicar y consolidar las competencias desarrolladas a través de los estudios de los Beneficiarios, para concretar la teoría y reconocer sus límites en la aplicación práctica;
- III. Coadyuvar al desarrollo de las competencias comunitarias de nivel Superior, Medio Superior y estudios del tercer año de Secundaria para:
- a) Crear ambientes de aprendizaje;
- b) Participar en la realización de diagnósticos de intervención en las actividades comunitarias;
- c) Participar en el diseño de Programas y Proyectos comunitarios;
- d) Asesorar a individuos, grupos, Instituciones y comunidades;
- e) Planear procesos, acciones y proyectos;
- f) Identificar, desarrollar y adecuar proyectos;
- g) Evaluar instituciones, procesos y sujetos, y

- h) Desarrollar procesos de formación permanente y promoverla en otros, para intervenir en la solución de problemáticas comunitarias, y,

- IV. Desarrollar, fortalecer y consolidar la vinculación con los sectores público y social.

CAPÍTULO VII DE LA SUSPENSIÓN, CANCELACIÓN Y TERMINACIÓN DE LA BECA FUTURO

ARTÍCULO 21. El Instituto suspenderá temporalmente la Beca Futuro en los casos siguientes:

- I. Cuando el Beneficiario lo solicite por sí, en caso de ser mayor de edad o con el aval de su tutor, en caso de ser menor de edad el Comité Técnico valorará la solicitud y, en su caso, aprobará la suspensión; y,
- II. Cuando el Comité Técnico determine que el beneficiario está incumpliendo alguno de los requisitos del Programa. Para estos casos el Secretario Técnico presentará al Comité, para su análisis y determinación, un proyecto de suspensión de la Beca Futuro que contenga los motivos por los que se sugiere la suspensión del beneficio.

ARTÍCULO 22. Serán causas de cancelación de la Beca Futuro las siguientes:

- I. Cuando el Beneficiario proporcione información falsa para la renovación de la Beca Futuro o altere algún documento que se establezca como requisito para el trámite de la misma;
- II. Cuando el Beneficiario renuncie expresamente por escrito a los beneficios de la Beca Futuro, y,
- III. Cuando el Beneficiario suspenda sus estudios en forma definitiva, o cuando éste pierda la calidad de alumno regular.

ARTÍCULO 23. Serán causas de terminación de la Beca Futuro las siguientes:

- I. Cuando el Beneficiario haya concluido sus estudios;
- II. Dejar de cumplir los requisitos señalados para su obtención de forma irreparable o que exceda el periodo escolar; y,
- III. En caso de fallecimiento.

ARTÍCULO 24. En los casos de suspensión o cancelación de la Beca Futuro, el Comité Técnico informará personalmente por escrito al Beneficiario sobre la causa de su decisión, haciéndole saber los medios de defensa administrativa a su alcance.

CAPÍTULO VIII DE LOS CAMBIOS DE PLANTEL

ARTÍCULO 25. Los Beneficiarios del Programa que realicen cambio de Plantel, deberán presentar, ante la Institución Educativa de que se trate, su constancia de baja del Plantel anterior y cubrir los

requisitos que la nueva Institución Educativa le requiera; sin embargo, la Beca Futuro no excederá la temporalidad establecida para el nivel educativo que le corresponda.

CAPÍTULO IX DEL RECURSO DE REVISIÓN

ARTÍCULO 26. El Recurso de Revisión procederá cuando el Aspirante quede excluido del Programa por omisión o por causa ajena a él o cuando considere el Aspirante que debió ser admitido al Programa y no fue así.

ARTÍCULO 27. El recurso se interpondrá dentro de los diez días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente en que se haya publicado la lista de Beneficiarios del Programa Beca Futuro, y deberá hacerse de manera escrita dirigida ante el Comité Técnico, a nombre propio en caso de ser mayor de edad o por los padres o tutores en representación de los Beneficiarios menores de edad y establecer el motivo por el cual interpone el recurso de revisión.

El Comité Técnico en un plazo no mayor de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de la interposición del recurso, emitirá la resolución correspondiente.

CAPÍTULO X DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

ARTÍCULO 28. La Secretaría de Educación, el Instituto y el CETIC tomarán las medidas necesarias para la protección de los datos personales de los Aspirantes y Beneficiarios del Programa, en apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo y a la normatividad del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Michoacán.

CAPÍTULO XI DEL USO RESPONSABLE DEL PROGRAMA.

ARTÍCULO 29. Queda estrictamente prohibido utilizar los recursos derivados del Programa con fines partidistas o de promoción de la imagen de algún candidato o funcionario público, o para fines personales de los funcionarios encargados de llevar a cabo el Programa de Beca Futuro.

El desvío de los recursos o las irregularidades derivadas de la operación del Programa serán sancionados en los términos de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, según corresponda.

Si el desvío de recursos o las irregularidades de la operación del Programa Beca Futuro por parte de alguno de los funcionarios encargados de dicho programa se comprueba que se destinan para fines de patrocinio de delincuencia organizada, terrorismo, actos en contra de la Nación, u otra que se encuadre en alguna de estas causales, se dará vista inmediatamente a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán para que inicie la averiguación correspondiente y se consigne el caso al Juzgado Penal que corresponda.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

**CAPÍTULO XI
DE LA VIGILANCIA**

ARTÍCULO 30. La Secretaría de la Contraloría diseñará e implementará un esquema de vigilancia del Programa bajo las modalidades que considere pertinentes para cumplir las diversas disposiciones legales en materia de transparencia y rendición de cuentas.

ARTÍCULO 31. Los casos no previstos en estos Lineamientos, serán resueltos por el Comité Técnico, por lo que una vez analizados se emitirá la resolución correspondiente, la cual será inapelable.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. Los Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, órgano de difusión del Gobierno del Estado de Michoacán.

SEGUNDA. Se destinará hasta el 3 % del presupuesto total autorizado al Programa para los gastos de operación, supervisión y seguimiento del mismo, que se relacionen con servicios personales, honorarios, materiales, suministros, servicios generales y difusión del mismo, en los términos del presente Acuerdo y la normatividad

vigente aplicable.

TERCERA. Cuando se actualicen las hipótesis de cancelación a que se refiere el artículo 22 de este Acuerdo, el Comité Técnico, reasignará el recurso a otros Estudiantes que hayan cubierto los requisitos establecidos en este Acuerdo.

CUARTA. En un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la publicación del presente Acuerdo, deberá quedar instalado el Comité Técnico del Programa Estatal Beca Futuro.

QUINTA. Los beneficiarios del Programa, tendrán la obligación de realizar sus trámites de incorporación al Seguro Facultativo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

SEXTA. Para cumplir el mecanismo de validación que establece el artículo 6 de estos Lineamientos, en el caso de los aspirantes de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Secretaría de Educación a través de la Subsecretaría de Educación Superior establecerá en conjunto con esa Casa de Estudios el medio para acceder al cotejo de calidad de alumno establecido en artículo 6 de los presentes lineamientos.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo del Estado, en la ciudad de Morelia, Michoacán, el 14 de marzo de 2016.

**A T E N T A M E N T E
"SUPRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN"**

ING. SILVANO AUREOLES CONEJO
GOBERNADOR DEL ESTADO
(Firmado)

LIC. ADRIÁN LÓPEZ SOLÍS
SECRETARIO DE GOBIERNO
(Firmado)

LIC. CARLOS MALDONADO MENDOZA
SECRETARIO FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN
(Firmado)

M.I. SILVIA ESTRADA ESQUIVEL
SECRETARIA DE CONTRALORÍA
(Firmado)

DRA. SILVIANA CONCEPCIÓN FIGUEROA ZAMUDIO
SECRETARIA DE EDUCACIÓN
(Firmado)

MTRO. VÍCTOR LICHTINGER WAISMAN
COORDINADOR GENERAL DE GABINETE Y PLANEACIÓN
(Firmado)

GIULIANA HUGARINI TORRES
DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE
LA JUVENTUD MICHOACANA
(Firmado)

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"



PERIÓDICO OFICIAL

DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

Las leyes y demás disposiciones son de observancia obligatoria por el solo hecho de publicarse
en este periódico. Registrado como artículo de 2a. clase el 28 de noviembre de 1921.

Director: Lic. José Juárez Valdovinos

Tabachín # 197, Col. Nva. Jacarandas, C.P. 58099

NOVENA SECCIÓN

Tels. y Fax: 3-12-32-23, 3-17-06-34

TOMO CLXV

Morelia, Mich., Jueves 30 de Junio de 2016

NUM. 1

Responsable de la Publicación
Secretaría de Gobierno

DIRECTORIO

Gobernador Constitucional del Estado
de Michoacán de Ocampo
Ing. Silvano Aureoles Conejo

Secretario de Gobierno
Lic. Adrián López Solís

Director del Periódico Oficial
Lic. José Juárez Valdovinos

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 150 ejemplares

Esta sección consta de 8 páginas

Precio por ejemplar:

\$ 25.00 del día

\$ 33.00 atrasado

Para consulta en Internet:

www.michoacan.gob.mx/noticias/p-oficial

www.congresomich.gob.mx

Correo electrónico:

periodicooficial@michoacan.gob.mx

CONTENIDO

PODEREJECUTIVO DELESTADO

PROGRAMA SISTEMAINTEGRAL DE ALIMENTACIÓN PARA ADULTOS MAYORES "SÍALIMENTA"

SILVANO AUREOLES CONEJO, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de las facultades que al Ejecutivo a mi cargo confieren los artículos 47, 60 fracción XXII, 62, 65 y 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo conforme a los artículos 3, 5°, 6°, 9°, 17, 18, 19, 20, 32, 36 fracción I y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 12 fracciones II y IV, 20, 25, y 26 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo; y 4° fracción II, 50 y 51 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán; y,

CONSIDERANDO

Que el Poder Ejecutivo tiene el compromiso de promover el desarrollo social de manera sustentable, cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados. La calidad de vida en los adultos mayores y su bienestar, esta intrínsecamente relacionada con una alimentación correcta, proporcionando los nutrientes necesarios, se garantizará un estado óptimo de salud.

Que una de las atribuciones de la Secretaría de Política Social, es formular, normar, coordinar y vigilar la aplicación de políticas y programas de prevención y atención a grupos sociales altamente vulnerables.

Que el envejecimiento se asocia a una mayor prevalencia de problemas nutricionales, los adultos mayores tienen mayor riesgo de padecer mala nutrición por diferentes factores como la disminución en la ingestión de alimentos, anorexia asociada a factores psicosociales, problemas masticatorios y de deglución, cambios fisiológicos en la función gastrointestinal, enfermedades de la edad, entre otros.

Que el estado nutricional es el resultado del balance de la ingesta de nutrientes y del gasto calórico proteico para cubrir las necesidades fisiológicas óptimas normales, por lo cual un plan de alimentación correcto con los macronutrientes y micronutrientes proporcionarán un bienestar nutricional al adulto mayor.

Que con lo anterior se plantea garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar brechas de desigualdad mediante el acceso a servicios básicos, seguridad social, educación,

alimentación y vivienda digna.

Que es prioritario desarrollar acciones que de manera directa permitan a la población más vulnerable acceder a alimentos sanos, suficientes y variados.

Que una de las grandes virtudes del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA", es que atenderá a un gran número de personas de 65 años de edad en adelante, en condiciones de pobreza alimentaria, siendo que de acuerdo con la información de CONEVAL 2014, 59.2% de las y los michoacanos se encuentran en condición de pobreza, lo que implica padecer al menos una carencia social y percibir ingreso por debajo de la línea de bienestar, siendo insuficiente para satisfacer la canasta alimentaria.

Por lo antes expuesto, tengo a bien expedir el siguiente Acuerdo que contiene el:

**PROGRAMA SISTEMA INTEGRAL DE
ALIMENTACIÓN PARA ADULTOS MAYORES
"SÍALIMENTA"**

**CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1º. Se establece el Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA", con el objeto de mejorar las condiciones alimentarias básicas de las personas de 65 años de edad en adelante en condiciones de vulnerabilidad, para contribuir a incrementar su calidad de vida.

Artículo 2º. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, institucionalidad, transversalidad, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, sustentabilidad e igualdad sustantiva, serán principios rectores en la aplicación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA".

**CAPÍTULO II
DE LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS**

Artículo 3º. El Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA", se desarrollará a través de las acciones estratégicas siguientes:

- I. Combatir el rezago alimentario, para coadyunar en su seguridad alimentaria y el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos;
- II. Fomentar la coordinación interinstitucional y responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Política Social, y la adhesión de los municipios del Estado, con una amplia participación ciudadana; y,
- III. Convenir con los municipios para el financiamiento de las despesas en pro del bienestar mínimo alimentario de los adultos mayores.

**CAPÍTULO III
DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA**

Artículo 4º. Para dar transparencia a la ejecución del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA", se instalarán los Comités Estatal y Municipales de Transparencia, encargados de vigilar la correcta aplicación, ejecución, seguimiento, avances y metas del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA", publicándose el padrón de beneficiarios en la página oficial de la Secretaría de Política Social y se realizará la actualización respectiva cuatrimestralmente, señalándose como responsable de esta publicación el Jefe de Departamento de Atención a Adultos Mayores.

Artículo 5º. El Comité Estatal de Transparencia estará integrado por:

- I. El Titular de la Secretaría de Política Social, quien presidirá y convocará a las sesiones del mismo;
- II. El Titular de la Secretaría de Salud en el Estado;
- III. El Titular de la Secretaría de Contraloría;
- IV. El Titular de la Delegación en el Estado de Michoacán de Ocampo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores;
- V. Dos representantes de organizaciones de la sociedad civil y un representante de una institución académica de reconocido prestigio del Estado, los cuales serán designados por el propio comité; y,
- VI. Tres Presidentes Municipales.

El Comité Estatal de Transparencia convocará a reunión ordinaria dos veces al año y en casos especiales se convocará a reunión extraordinaria las veces que sea necesario, constituyéndose el quórum legal para poder sesionar la asistencia del 50 por ciento más uno de los integrantes.

Se invitara a participar a Presidentes Municipales, conforme al mayor número de población de adultos mayores que se contemple en el Municipio, de conformidad con los datos oficiales obtenidos del INEGI.

Todos los cargos anteriormente descritos serán honoríficos, por lo tanto no recibirán retribución o emolumento alguno.

Artículo 6º. Son atribuciones del Comité de Estatal de Transparencia:

- I. Aprobar el Manual de integración y funcionamiento del mismo;
- II. Aprobar el orden del día de sus sesiones ordinarias y extraordinarias;
- III. Orientar la política de transparencia y acceso a la información pública, y supervisar el cumplimiento de los criterios y lineamientos en materia de información de acceso restringido de conformidad con la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Personales del Estado de Michoacán de Ocampo;

- IV. Realizar las acciones necesarias para garantizar el ejercicio del derecho del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA" a los beneficiarios;
- V. Supervisar el registro, revisión, bajas y actualización de los beneficiarios;
- VI. Remitir los acuerdos que éste emita a la Secretaría de Política Social; y,
- VII. Vigilar el seguimiento y cumplimiento de las Reglas de Operación y adecuado ejercicio de recursos del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA".

Artículo 7º. Los Ayuntamientos que firmen el convenio correspondiente, integrarán sus respectivos Comités Municipales de Transparencia, los que se conformarán por:

- I. El Presidente Municipal o su representante; quien presidirá y convocará a las sesiones del mismo;
- II. Un Regidor de la Comisión de Desarrollo Social y el titular de la Dirección de Desarrollo Social o responsable de la operación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA";
- III. Dos representantes de la sociedad civil, los cuales serán designados por el propio comité;
- IV. El Contralor Municipal; y,
- V. Un representante de la Secretaría de Política Social, el cual será designado por la misma.

Artículo 8º. La Secretaría de Política Social, a través de la Dirección de Combate a la Pobreza, tendrá a su cargo la implementación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA", coordinará las acciones al interior de la misma, así como las relaciones interinstitucionales con las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, estará facultada para realizar la suscripción de los instrumentos jurídicos necesarios a fin de garantizar el objeto del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA".

Artículo 9º. El Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA" operará con los recursos aprobados y asignados a la Secretaría de Política Social en el Decreto que contiene el presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, en cada ejercicio fiscal, mismos que serán otorgados a los beneficiarios con apego a las disposiciones que se establezcan en el Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA" y demás disposiciones normativas aplicables.

Artículo 10. La Secretaría de Política Social se sujetará a las directrices expedidas por la Secretaría de Finanzas y Administración y la Coordinación General de Gabinete y Planeación, sobre aspectos específicos inherentes a la asignación del gasto con un enfoque programático, al Plan de Desarrollo Integral del Estado de

Michoacán y demás disposiciones normativas aplicables.

Artículo 11.- Con la finalidad de establecer de forma ordenada y sistemática las acciones para la planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA", para lograr la eficiencia, transparencia y evitar la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos se emiten las Reglas de Operación en el Anexo Único, el cual forma parte del presente acuerdo.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Segundo. Se abroga el Programa "Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores y sus Reglas de Operación publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo el día 15 de Noviembre de 2012.

Tercero. Para dar transparencia a la ejecución del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA" y sus Reglas de Operación, se instalará el Comité Estatal de Transparencia en un término máximo de 60 días a partir de la fecha de publicación del Programa y en el caso de los Consejos Municipales de Transparencia, será dentro de los 60 días posteriores a la firma del convenio entre la Secretaría de Política Social y el municipio respectivo.

Cuarto. El presente Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SIALIMENTA" y sus Reglas de Operación aplicarán para el ejercicio fiscal 2016 y hasta en tanto no se reforme o modifique éste.

Morelia Michoacán a 15 quince de junio de 2016 dos mil dieciséis.

A T E N T A M E N T E "SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN"

SILVANO AUREOLES CONEJO
GOBERNADOR DEL ESTADO
(Firmado)

ADRIÁN LÓPEZ SOLÍS
SECRETARIO DE GOBIERNO
(Firmado)

CARLOS MALDONADO MENDOZA
SECRETARIO DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN
(Firmado)

SILVIA ESTRADA ESQUIVEL
SECRETARIA DE CONTRALORÍA
(Firmado)

MIRIAM TINOCO SOTO
SECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL
(Firmado)

VÍCTOR LICHTINGER WAISMAN
COORDINADOR GENERAL DE GABINETE Y PLANEACIÓN
(Firmado)

"Versión digital de consultas, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

**ANEXO ÚNICO DEL PROGRAMA SISTEMA INTEGRAL
DE ALIMENTACIÓN PARA ADULTOS MAYORES
"SÍALIMENTA"**

**REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA
SISTEMA INTEGRAL DE ALIMENTACIÓN
PARA ADULTOS MAYORES
"SÍALIMENTA"**

CONTENIDO

1. Definiciones.

2. Objetivos.

- 2.1 General.
2.2 Específicos.

3. Información del Programa.

- 3.1 Exposición del Programa.
3.2 Población objetivo.
3.3 Cobertura.
3.4 Requisitos.
3.5 Criterios de Elegibilidad.
3.6 Tipos de apoyos.

4. Derechos, obligaciones y sanciones de los beneficiarios.

- 4.1 Derechos.
4.2 Obligaciones.
4.3 Sanciones.

5. Mecánica de Operación.

- 5.1 Procedimiento de aprobación para entrega de apoyos.
5.2 Gastos de operación.

6. Coordinación Institucional.

- 6.1 Instancias ejecutoras.
6.2 Instancias normativas.
6.3 Delimitación de atribuciones.

7. Transparencia.

- 7.1 Difusión de acciones del Programa.
7.2 Seguimiento de avances físico-financieros.
7.3 Evaluación e indicadores de resultados.
7.4 Auditoría.
7.5 Recursos no devengados.
7.6 Blindaje electoral.
7.7 Contralorías sociales.
7.8 Formalización de la entrega.
7.9 Padrón de beneficiarios.
7.10 Quejas y denuncias.

8. Interpretación.

1. Definiciones.

Para efectos y aplicación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA" y sus Reglas de Operación se entenderá por:

- a) **Adultos mayores:** A las personas de 65 años de edad en adelante;

- b) **CONEVAL:** Al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

- c) **Dirección:** A la Dirección de Combate a la Pobreza de la Secretaría de Política Social;

- d) **Enlaces:** A los responsables de operación, seguimiento y comprobación, designados por la Secretaría de Política Social y el Municipio, respectivamente;

- e) **Estado:** El Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo;

- f) **Padrón:** A la relación oficial de beneficiarios del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA" y sus Reglas de Operación;

- g) **Programa:** Al Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA";

- h) **Pobreza extrema o alimentaria:** A la condición de las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el consumo de la canasta básica;

- i) **Reglas de Operación:** A las Reglas de Operación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores "SÍALIMENTA";

- j) **SEPSOL:** A la Secretaría de Política Social; y,

- k) **Vulnerabilidad:** A la condición de riesgo jurídico, social, económico o físico en la que se puede encontrar una persona.

2. Objetivos.

2.1. General.

Mejorar las condiciones alimentarias básicas de los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad, para contribuir a incrementar su calidad de vida, enfocado en todo momento a generar el acceso a la comida suficiente para llevar una vida activa y sana, considerando los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos.

2.2. Específicos.

- a) Dotar de manera mensual del apoyo alimentario a michoacanos adultos mayores, que vivan en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, para combatir el rezago alimentario; y,

- b) Generar el acceso suficiente de comida para que los adultos mayores puedan llevar una vida activa y sana, considerando los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos;

3. Información del Programa.

3.1. Exposición del Programa.

El Programa y sus Reglas de Operación, además de su publicación

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, estarán disponibles para la población en las oficinas y en la página oficial de la SEPSOL www.sepsol.michoacan.gob.mx conjuntamente con los Ayuntamientos, establecerán las estrategias y acciones necesarias para dar a conocer a la población de los municipios del Estado, la naturaleza, objetivos, beneficios y alcances de los apoyos a otorgar dentro del Programa.

3.2. Población Objetivo.

Los Adultos mayores, en condición de alta vulnerabilidad y en pobreza extrema o alimentaria.

3.3. Cobertura.

La cobertura del Programa comprenderá los 113 Municipios del Estado, preferentemente localidades urbanas y rurales que vivan bajo condiciones de pobreza extrema o alimentaria tomando en cuenta los indicadores de zonas de alta vulnerabilidad alimentaria emitidos por la CONEVAL, en el Estado.

3.4. Requisitos.

a) Requisitos de los beneficiarios:

Los solicitantes al apoyo del Programa deberán cumplir con los requisitos siguientes:

1. Solicitud del apoyo por escrito firmada por el solicitante;
2. Clave Única de Registro de Población (CURP);
3. Copia de identificación oficial con fotografía actualizada y su original para su cotejo; y,
4. Copia de comprobante de domicilio y original para su cotejo.

Si por alguna causa el solicitante no cuenta con toda la documentación requerida, bastará con la validación por escrito que señale la dirección, la edad y que vive en condiciones de vulnerabilidad por parte de los enlaces tanto Estatal, como Municipal y Comité Municipal de Transparencia para poder aceptar su solicitud y así poder estar inscrito en el Padrón.

b) Requisitos de los municipios:

1. Realizar convenio de colaboración con la SEPSOL, en términos de participación relativa a la aportación Municipal del 25 por ciento del valor económico de los apoyos alimentarios que le correspondan;
2. Emitir acuerdo de cabildo en la cual se autoriza a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán de Ocampo a realizar la retención directa, en el caso de incumplimiento a partir de 30 días vencido el plazo de la aportación señalada; y,

3. Asistir a los cursos de capacitación impartidos por personal evaluado por SEPSOL.

3.5. Criterios de Elegibilidad.

En igualdad de circunstancias de los solicitantes se proporcionará preferencia para ser considerados beneficiarios del apoyo del Programa, de acuerdo al orden de las prioridades siguientes:

- a) Que viva en condición de vulnerabilidad, pobreza extrema o alimentaria;
- b) Que habiten en comunidades rurales o asentamientos urbanos que la SEPSOL y CONEVAL, consideren de alta vulnerabilidad y pobreza, independientemente de que ya reciban algún tipo de apoyo de instituciones públicas o privadas;
- c) Que no tengan trabajo u ocupación remunerada;
- d) Que no perciban ingresos por pensión o jubilación; y,
- e) Que los Adultos mayores no dependan de algún familiar.

3.6. Tipos de apoyo.

A los beneficiarios del Programa se les otorgará el apoyo alimentario mensual que se sujetará a las bases siguientes:

- a) Se integrará el apoyo alimentario modelo compuesto por un conjunto de productos, que cubran las necesidades nutricionales mínimas del Adulto Mayor, emitiendo la Secretaría de Salud la certificación nutricional, de cada producto los cuales serán seleccionados de acuerdo a su aporte calórico y frecuencia de consumo, expresados en cantidades que permitan satisfacer por lo menos las necesidades de un individuo promedio de la población de referencia, el acceso en todo momento a la alimentación variada y suficiente, para llevar una vida activa y sana;
- b) Los productos podrán ser eventualmente sustituidos por otros con valor nutricional equivalente, ya sea para dar variedad a los contenidos y/o aprovechar los ciclos agrícolas y económicos del Estado;
- c) El apoyo alimentario se integrará preferentemente por productos michoacanos con la visión de favorecer encadenamientos productivos y dar respuesta a una de las demandas fundamentales de los productores michoacanos; y,
- d) Cada uno de los apoyos alimentarios y productos que la integran deberán presentarse sellados, con una lista impresa de los productos que contiene y con la impresión en algún lugar visible de la imagen de identificación del Programa y de la leyenda: "Este Programa es público y gratuito, ajeno a cualquier partido político, coordinado entre el gobierno estatal y el gobierno municipal, queda prohibida su venta y el su uso para fines distintos a la protección social alimentaria, quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser

denunciado y sancionado ante las autoridades conforme a lo que dispone la ley en la materia”.

4. Derechos, obligaciones y sanciones de los beneficiarios del Programa:

4.1. Derechos

- a) Recibir un trato digno, respetuoso, oportuno, con calidad y equitativo sin distinción de género, grupo étnico, creencias religiosas o posición ideológica, orientación sexual o identidad de género por parte de todo el personal de la Secretaría;
- b) Recibir atención oportuna a sus solicitudes, quejas y sugerencias;
- c) Recibir información clara, sencilla y oportuna sobre la operación del Programa; y,
- d) Recibir los apoyos y beneficios del Programa al haber cumplido con los requisitos establecidos en el numeral 3.4 de las presentes Reglas de Operación.

4.2. Obligaciones

- a) Aplicar las recomendaciones sugeridas por el personal responsable de este Programa;
- b) Abstenerse de transferir los derechos y obligaciones materia del Programa, las presentes Reglas de Operación y el Convenio que para tal efecto se establezca, o destinar los apoyos a fines distintos de los pactados;
- c) Entregar a la SEPSOL, a través de la Dirección o área responsable del Municipio en materia de desarrollo social correspondiente, la información y documentos que ésta les requiera y que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de cada uno de los competentes del Programa;
- d) Informar de manera inmediata y justificar ante la SEPSOL en caso de existir algún cambio en los beneficiarios del Programa, por medio de las actas circunstanciadas (de altas y bajas) mismas que son reguladas por el comité de Transparencia Municipal;
- e) Conformar el Comité de Transparencia en los tiempos establecidos que las Reglas de Operación suscriben, esto para efecto de dar seguimiento puntual al Programa; y,
- f) Las demás que se establezcan en el Programa; Reglas de Operación y el Convenio que para tal efecto se suscriba.

4.3. Sanciones.

- a) En los casos que el (los) beneficiario (s) aplique (n) o destine (n) a un fin diferente el objeto del Programa los apoyos recibidos, se les suspenderá por 2 años cualquier beneficio que pudiera otorgarse la SEPSOL; de igual manera; la SEPSOL tendrá derecho de boletinarlos en los tres niveles de gobierno como personas incumplidas; así

como a que se les finquen las responsabilidades penales, civiles o de cualquier otro índole que pudiera corresponderles; y,

- b) En caso de que los servidores públicos incurran en alguna irregularidad en la operación del Programa, así como en el manejo de los recursos destinados al mismo, se sancionarán conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, y demás normativa aplicable.

5. Mecánica de operación.

5.1. Procedimiento de aprobación para entrega de los apoyos.

- a) **Promoción.** La SEPSOL, conjuntamente con los gobiernos municipales y sus autoridades auxiliares deberán de establecer una estrategia para dar a conocer en los 113 municipios del Estado la naturaleza y objetivos del Programa, los compromisos, beneficios y alcances de los apoyos a otorgar;
- b) **Recepción y registro de solicitudes.** Las solicitudes para la entrega de los apoyos, así como la documentación descrita en los requisitos de las presentes Reglas de Operación, serán presentadas ante la Dirección o área del Municipio en materia de desarrollo social correspondiente;
- c) **Revisión de la documentación.** La SEPSOL, a través de la Dirección o área del municipio en materia de desarrollo social correspondiente, revisará la documentación que formará parte integral del Expediente Técnico y en caso de que el solicitante no la presente completa y vigente, se le requerirá mediante notificación personal para que en un plazo de 5 (cinco) días hábiles subsane errores o complete información, de no hacerlo quedará sin efectos legales la solicitud presentada;
- d) **Dictaminación.** La Dirección realizará la dictaminación de las solicitudes de conformidad con lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación, en el entendido de que solo se revisarán los expedientes debidamente integrados;
- e) **Formalización de apoyos.** Se realizará con un documento en el que constarán los nombres, firmas o huella de los Adultos mayores beneficiados en la localidad descrita. A través de este recibo se acusará la entrega unitaria del apoyo alimentario, de los enlaces al Adulto Mayor, conforme al procedimiento para la formalización de entrega;
- f) **Entrega de apoyos.** La SEPSOL, a través de los enlaces, entregará en cada municipio los apoyos alimentarios correspondientes, los cuales a su vez serán distribuidos al interior del Municipio, otorgándose a los beneficiarios conforme al padrón establecido. Una vez entregado el apoyo alimentario en el lugar acordado y cotejado en la cantidad, integridad y forma de éstas, los enlaces acusarán recibo al proveedor, plasmado su nombre, cargo, firma y sello, dicho recibo deberá ser entregado por el proveedor debidamente requisitado a la SEPSOL, dentro de los cinco

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

días posteriores a la entrega.

En los casos en que, por vivir con alguna discapacidad o por alguna otra causa que lo justifique, el Adulto mayor beneficiario no esté en posibilidad de acudir a un punto determinado a recoger su apoyo alimentario, el encargado del Programa en el Municipio o el enlace deberá levantar un reporte de observaciones cuando se suscite este caso. Asimismo, cuando éste se encuentre imposibilitado para plasmar la firma en la comprobación, deberá hacerlo con su huella digital; y,

- g) **Seguimiento y control.** La SEPSOL, a través de los enlaces correspondientes, podrá en cualquier momento corroborar la validez de la información proporcionada por los beneficiarios, por lo que podrá implementar las acciones de seguimiento y supervisión que considere adecuadas para el eficiente funcionamiento del Programa.

5.2. Gastos de operación.

Los gastos para la operación, seguimiento, supervisión y verificación de las acciones del Programa no deberán exceder del 5% cinco por ciento del monto anual asignado al mismo, su registro deberá realizarse en las partidas de gasto correspondientes y en su ejercicio deberán observarse criterios deusteridad, transparencia y eficiencia, conforme a las disposiciones normativas aplicables.

6. Coordinación Institucional.

6.1. Instancias ejecutoras.

La SEPSOL, a través de la Dirección, será la unidad administrativa encargada de la ejecución del Programa, en coordinación con los Ayuntamientos del Estado regidos por los convenios que se firmarán y le corresponderá verificar la información que presenten los solicitantes que cumplan con los requisitos y se apliquen los criterios de elegibilidad establecidos en las presentes Reglas de Operación, así como el apego a la planeación, estrategias, programación, calendario de ejecución, ejercicio y control de gasto público.

6.2. Instancias Normativas.

La SEPSOL será responsable de la planeación y ejecución del Programa y sus Reglas de Operación y estará facultada para resolver los casos no previstos en el mismo.

6.3. Delimitación de atribuciones.

6.3.1. A la SEPSOL le corresponde:

- Otorgar los apoyos del Programa y supervisar la adecuada ejecución de las acciones para su aprovechamiento;
- Implementar la logística y operación del Programa en coordinación con los Beneficiarios;
- Promover la participación de las comunidades, organizaciones y beneficiarios en general mediante la suscripción de los instrumentos jurídicos necesarios para

el adecuado funcionamiento del Programa; y,

- Establecer mecanismos de coordinación y participación interinstitucional con las Dependencias y Entidades para el adecuado cumplimiento de los objetivos del Programa.

6.3.2. A la Dirección le corresponde:

- Recibir las solicitudes para ingresar al Programa por parte de la Dirección o áreas del municipio en materia de desarrollo social correspondiente;
- Analizar y dictaminar las solicitudes que le sean presentadas; e,
- Informar mediante carta de notificación a los beneficiarios de los apoyos otorgados.

6.3.3. Al Departamento de Atención a Adultos Mayores le corresponde:

- Realizar las capacitaciones a cada uno de los municipios que han convenido con la SEPSOL para el adecuado manejo del Programa;
- Entregar apoyos del Programa; y,
- Supervisar y dar seguimiento a las acciones del Programa.

6.3.4. Al Municipio le corresponde:

- Vigilar que el apoyo alimentario que recibe el Municipio se entregue en tiempo y forma, a las personas con carencia alimentaria;
- Emittir a través de Acta o Acuerdo de Cabildo la autorización para que la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, realice la retención del 25% de la citada aportación en caso de incumplimiento;
- Disponer de personal propio para la descarga del apoyo alimentario que correspondan al mismo; y,
- Supervisar que el apoyo alimentario a recibir en su Municipio llegue íntegro en cantidad y contenido.

7. Transparencia.

7.1. Difusión de acciones del Programa.

La difusión de los logros y acciones del Programa serán dados a conocer a través de los medios de comunicación que de acuerdo a la disponibilidad presupuestal disponga la SEPSOL, como a través de la página electrónica de Gobierno del Estado www.michoacan.gob.mx, así como la página electrónica de la SEPSOL www.sepsol.michoacan.gob.mx acorde a la normatividad vigente en la materia.

7.2. Seguimiento de avances físico-financieros.

La SEPSOL, a través de la Dirección, elaborará los informes sobre

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

el estado que guardan los recursos del Programa y los presentará ante las autoridades competentes. De igual manera, al concluir el ejercicio fiscal que corresponda, elaborará un informe final que contenga el origen y aplicación de recursos y resultados para conocer el impacto social y económico del Programa.

7.3. Evaluación e indicadores de resultados.

Con el objeto de proponer mejoras continuas, lograr resultados positivos y transformadores de mayor impacto a corto, mediano y largo plazo y contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas con transparencia, la SEPSOL evaluará la ejecución del Programa, conjuntamente con la Dirección, considerando los indicadores siguientes:

- Cumplir de manera total con el número de apoyos alimentarios en cada uno de los municipios;
- Combatir el rezago alimentarios en Adultos mayores;
- Superar la línea del bienestar mínimo en la medición de la CONEVAL en su eje de alimentación; y,
- El apoyo alimentario debe ser entregado en los primeros quince días de cada mes.

Asimismo, la SEPSOL podrá acordar con la Coordinación General de Gabinete y Planeación, los demás indicadores para la evaluación del Programa, en las dimensiones siguientes: Eficacia: que mide el grado de cumplimiento de los objetivos; Eficiencia: que mide la relación entre los productos generados con respecto a los insumos o recursos utilizados; Economía: que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros; y Calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes para satisfacer los objetivos del Programa.

7.4. Auditoría.

La Secretaría de Contraloría, en el ámbito de sus atribuciones, realizará las revisiones y auditorías del ejercicio de los recursos del Programa para constatar su correcta aplicación, promoverá la eficiencia y transparencia en sus operaciones y verificará el cumplimiento de los objetivos y metas programadas.

La Secretaría de Contraloría mantendrá un seguimiento interno que permita emitir los informes de las revisiones practicadas, en tiempo y forma de las irregularidades detectadas hasta su atención total.

7.5. Recursos no devengados.

Los recursos autorizados para el Programa que por cualquier motivo no hayan sido ejercidos al 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, serán reintegrados inmediatamente a la Secretaría de Finanzas y Administración conforme a las disposiciones normativas vigentes.

7.6. Blindaje electoral.

La publicidad y la información relativa a este Programa deberán identificarse con la leyenda: "Este Programa es público y gratuito, ajeno a cualquier partido político, coordinado entre el gobierno estatal y el gobierno municipal, queda prohibida su venta y el uso para fines distintos a la protección social

alimentaria, quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado ante las autoridades conforme a lo que dispone la ley en la materia".

7.7. Contraloría social.

Se propiciará la participación de los beneficiarios del Programa, a través de mecanismos de contraloría social, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.

Se impulsará e instrumentará la contraloría social en el Programa, facilitando a los beneficiarios el acceso a la información necesaria para su desarrollo y su cumplimiento de sus funciones.

La Secretaría de Contraloría en el ámbito de sus atribuciones coordinará y capacitará a las personas que se integren para la contraloría social del Programa.

7.8. Formalización de la entrega.

La formalización de la entrega de los apoyos se realizará con el Instrumento de control que se suscriba con los beneficiarios para cada tipo de apoyo que según corresponda y la entrega se realizará de acuerdo a lo establecido en el punto 5.1 inciso d) de las presentes Reglas de Operación.

7.9. Padrón de beneficiarios.

La Dirección elaborará y actualizará el padrón de beneficiarios del Programa, el cual deberá formar parte del padrón de beneficiarios de todos los Programas que tiene a cargo la SEPSOL.

Para lo anterior, la Dirección, deberá implementar un sistema o registro que permita conciliar los datos con el Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales del Ejecutivo del Estado.

7.10. Quejas y denuncias.

Las quejas y/o denuncias sobre la operación, entrega de apoyos o algún otro aspecto relacionado con la ejecución del Programa y la aplicación de las presentes Reglas de Operación, podrán ser presentadas por los solicitantes o beneficiarios en la SEPSOL, en el domicilio ubicado en Avenida Lázaro Cárdenas número 1016 de la Colonia Ventura Puente de Morelia, Michoacán y por medio de la página electrónica www.sepsol.michoacan.gob.mx, vía telefónica al de servicio 070, o directamente en la Secretaría de Contraloría, a través de la página electrónica www.secoem.michoacan.gob.mx o en el Departamento de Quejas y Denuncias, ubicado en la calle 20 de noviembre número 351, Colonia Centro, C.P. 58000, teléfono 3108600 al 09.

La(s) persona(s) que presente(n) quejas o denuncias deberá(n) identificarse y proporcionar sus datos para su mejor atención y seguimiento; asimismo, deberá(n) indicar los hechos presuntamente irregulares, así como el o los nombres de los servidores públicos a denunciar.

8. Interpretación.

El titular de la SEPSOL será el responsable de la interpretación para efectos administrativos de las presentes Reglas de Operación, así como de resolver de conformidad con las disposiciones normativas aplicables, los casos emergentes que se presenten.