



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE
MICHOACÁN PARA EL COMBATE A LA POBREZA**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

**MAESTRO EN DERECHO CON TERMINALEN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

P R E S E N T A

LIC. ROGER NIETO CONTRERAS

DIRECTORA DE TESIS

DRA. LAURA LETICIA PADILLA GIL

CO-ASESORA

DRA. GRECIA ATENEA HUAPE PADILLA



MORELIA, MICHOACÁN, FEBRERO DEL 2021

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada a:

A mi esposa Estefany y a mis hijos Sofía y Roger, quienes con su apoyo incondicional, amor, comprensión, paciencia y sacrificios, han contribuido en demasía para la creación de esta tesis. Porque sin ellos la terminación de esta tesis no hubiera sido posible, ellos fueron el motor que me impulsaron día a día, cuando creía que no podía más. Gracias por tolerar tanto, desde mi mal humor hasta sacrificar tardes de juego y reuniones, este trabajo de investigación es para ustedes que son lo más importante de mi vida.

A mis padres, Teresa y Rogelio, que sin su amor, enseñanzas, sacrificios y apoyo incondicional, nada de esto hubiera sido posible, quiero que sepan que soy la persona que soy gracias a ustedes. Gracias por inculcarme el siempre trabajar duro y buscar siempre lo que uno se propone. Esta tesis también es suya, es el fruto de todos sus esfuerzos y sacrificios.

A mis suegros, Adriana y Gaudencio, y a mis cuñados, Paulina y Víctor, ya que sin su apoyo incondicional no me hubiera sido posible primeramente concluir la maestría y mucho menos la tesis. Gracias por hacer todo lo posible por apoyarnos cuando se ha requerido. Esta tesis también es suya ya que su apoyo fue fundamental para su conclusión.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más grande y sincero agradecimiento a la Dra. Laura Leticia Padilla Gil, así como a la Dra. Grecia Atenea Padilla Huape, quienes fungieron como Directora de Tesis y Co-asesora respectivamente. Gracias por todo el conocimiento compartido, la orientación y sobre todo la paciencia, quiero que sepan que sin ustedes, nada de esto hubiera sido posible.

Mi profundo agradecimiento, de igual manera, a la Dra. Emilia Ramos Valencia, por su dedicación, paciencia, disponibilidad, conocimiento compartido, y sobre todo, por siempre exigirnos el máximo de nosotros, esta tesis no hubiera sido posible sin usted.

Agradezco a todos los docentes del Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo que tuvieron participación en mi formación como Maestro en Derecho, quienes con la enseñanza de sus valiosos conocimientos, paciencia y dedicación hicieron posible la realización de esta tesis.

Mi más sincero y profundo agradecimiento a la Lic. Miriam Tinoco Soto, por todo el apoyo, la paciencia y las facilidades brindadas hacia mi persona, ya que sin todo lo anterior no hubiera sido posible concluir satisfactoriamente mis estudios de posgrado.

Finalmente quiero expresar mi gratitud al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), quienes financiaron la presente investigación, así como mi formación como Maestro en Derecho.

ÍNDICE

ÍNDICE	4
RESUMEN Y ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I. LAS POLITICAS SOCIALES.....	12
1.1 El Estado y el Bien Público.....	12
1.2 El Estado de Bienestar	23
1.3 Políticas Públicas	29
1.3.1 Definición de Políticas Públicas.....	32
1.3.2 El Proceso de las Políticas Públicas	37
1.3.3 Clasificación de las Políticas Públicas.....	43
1.4 Políticas Sociales	46
1.4.1 Definición de Políticas Sociales.....	46
1.4.2. Características de las Políticas Sociales	49
1.4.3. Objetivos de las Políticas Sociales	52
1.4.4 Clasificación de las Políticas Sociales.....	55
CAPÍTULO II. LAS POLITICAS SOCIALES DEL ESTADO MEXICANO Y SU MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE A LA POBREZA	58
2.1 El Estado Mexicano.....	58
2.1.1. Territorio	59
2.1.2 Población.....	65
2.1.2.1 La Pobreza como rasgo característico de la Población en México	69
2.1.3 Gobierno.....	80
2.1.4 El Fin Principal del Estado Mexicano	82

2.2 El Gobierno de México y sus Políticas Sociales.....	83
2.2.1 La Estructura de Gobierno y las Políticas Sociales	84
2.2.1.1 Secretaria de Bienestar	88
2.2.2 Plan de Nacional de Desarrollo	92
2.2.3 Políticas y Programas Sociales en México para el Combate a la Pobreza	101
2.3 Marco Jurídico Federal de la Políticas Sociales en México	106
2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	106
2.3.2 Tratados Internacionales	111
2.3.2.1 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)	113
2.3.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	118
2.3.2.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).....	118
2.3.2.4 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	122
2.3.3 Legislación Nacional.....	128
2.3.3.1 Ley de Planeación	128
2.3.3.2 Ley General de Desarrollo Social	132
CAPÍTULO III. EL ESTADO DE MICHOACÁN Y SU MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE A LA POBREZA	147
3.1 El Estado de Michoacán.....	148
3.1.1 Territorio	148
3.1.2 Población.....	150
3.1.2.1 La Pobreza en el Estado de Michoacán	152
3.2 El Gobierno del Estado de Michoacán	154
3.2.1 La Estructura del Gobierno del Estado de Michoacán y las Políticas Sociales.....	154

3.2.1.1 Secretaria de Desarrollo Social y Humano	157
3.2.2 Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (2015-2021)	162
3.2.2.1 El PLADIE y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo	166
3.3 Marco Jurídico Estatal de las Políticas Sociales en el Estado de Michoacán	169
3.3.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.....	169
3.3.2 Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo	177
3.3.3 Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán	181
3.3.4 Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo	196
CAPÍTULO IV. EL COMBATE A LA POBREZA MEDIANTE LAS POLITICAS SOCIALES EN MICHOACÁN.....	203
4.1 Las Políticas Sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021...	204
4.1.1 Congruencia de las políticas sociales implementadas por el Gobierno de Michoacán 2015-2021 con su marco jurídico	227
4.2 Programas y Acciones destinados al Combate a la Pobreza del Gobierno de Michoacán 2015-2021.....	229
4.2.1 Evaluación de los Programas Sociales destinados al Combate a la Pobreza en Michoacán.....	244
4.3 Programa Muestra: Sistema integral de alimentación para adultos mayores de Michoacán.....	246
4.3.1 Objetivos	248
4.3.2 Población Objetivo, Requisitos y Criterios de Elegibilidad.....	249
4.3.3 Cobertura y Temporalidad.....	251
4.3.4 Operatividad del Programa.....	253
4.3.5 Evaluación y Resultados	255

4.3.6 Crítica al Programa.....	258
4.4 Evaluación de las Políticas Sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, del periodo 2015-2018, en base a sus resultados emitidos por CONEVAL.....	267
CAPITULO V. MODIFICACIONES A LAS POLITICAS SOCIALES EN MICHOACÁN PARA LA OPTIMIZACIÓN DE SU EFICIENCIA Y EFICACIA....	282
5.1 Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del Estado de Michoacán.....	282
5.2 La Participación Ciudadana en el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Sociales en Michoacán	288
5.3 Continuidad de los Programas Sociales.....	295
5.4 Sistemas Integrales de Atención para el Combate a la Pobreza.....	297
CONCLUSIONES	301
BIBLIOGRAFÍA	305

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LGDS: Ley General de Desarrollo Social

SIALIMENTA: Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores en Michoacán.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

LOAPF: Ley Orgánica de Administración Pública Federal

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

DESCA: Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

SEDESOH: Secretaria de Desarrollo Social y Humano

PND: Plan Nacional de Desarrollo

MCS-ENIGH: Modulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

LOAPEMO: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo

CPELSMO: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

LPEMO: Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo

PLADIEM: Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán

LDSEMO: Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo

LOMEMO: Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

MIPYMES: Micros, Pequeñas y Mediana Empresas

DIF: Sistema Integral de Desarrollo de la Familia

CEPODSEM: Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del Estado de Michoacán

RESUMEN

Debido a la prevalencia de los altos índices de pobreza en el Estado de Michoacán, surge la necesidad de realizar un análisis de las políticas sociales en el Estado de Michoacán tendientes al combate a la pobreza, teniendo como principal objetivo determinar si las mismas resultan eficientes y eficaces para tal objetivo, la presente investigación demostró que las políticas sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, en el periodo que comprende de 2015 a 2018 resultaron ser eficientes ya que en dicho periodo se obtuvo la disminución del 11.20% de la población que vivía en condiciones de pobreza y la disminución del 5.88% de la población que vivía en condiciones de pobreza extrema, mas no resultaron ser eficaces toda vez que hubo un aumento del gasto público en relación a las políticas sociales de poco más de 4 mil millones de pesos.

Palabras clave: políticas sociales, combate a la pobreza, eficiencia y eficacia.

ABSTRACT

Due to the prevalence of high poverty rates in the State of Michoacán, the need arises to carry out an analysis of social policies in the State of Michoacán aimed at combating poverty, with the main objective of determining whether they are efficient and effective for this objective, the present investigation showed that the social policies of the Government of the State of Michoacán 2015-2021, in the period that includes 2015 to 2018, turned out to be efficient since in that period a decrease of 11.20% of the population was obtained that lived in poverty conditions and the decrease of 5.88% of the population that lived in extreme poverty, but they were not effective since there was an increase in public spending in relation to social policies of just over 4 billion of pesos.

Keywords: social policies, fight against poverty, efficiency and effectiveness.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas de la sociedad mexicana ha sido la pobreza, para 2016, México contaba con 53 millones 418 mil personas viviendo en condición de pobreza, lo que representa un total del 43.6% del total de la población, esto de acuerdo a cifras presentadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Estado de Michoacán no es la excepción, puesto que de acuerdo al mismo organismo, en el Estado para 2016 existen poco más de 2,565,900 habitantes que viven en condiciones de pobreza, esto representa el 55.3% del total, pero en un caso aún más alarmante encontramos a aquellos que viven en condiciones de pobreza extrema, la cifra superó los 435 mil habitantes, los cuales representan un 9.4% de la totalidad de la entidad.

Como se puede observar, con las cifras anteriormente mostradas, se puede decir que Michoacán supera la media nacional en cuanto a pobreza se refiere, lo que indica que el Estado se encuentra en números rojos en cuanto a la evaluación de nuestras políticas sociales para combatir la pobreza, ya que más de la mitad de los habitantes del Estado viven con algún tipo de pobreza, lo cual nos hace pensar si las políticas sociales implementadas por el gobierno del Estado de Michoacán, realmente están correctamente formuladas y aplicadas para el combate a la pobreza y la reconstrucción del tejido social.

Se tiene como objeto dentro de la presente investigación, identificar y señalar las carencias, defectos y virtudes de la administración pública del Estado de Michoacán en cuanto a la creación y aplicación de las políticas sociales, de manera que se puedan fortalecer las virtudes y erradicar los defectos y carencias presentes en la implementación y generación de las mismas, tratando así de contribuir a que la administración pública estatal acierte en todas las acciones y programas encaminados a la reconstrucción del tejido social de nuestro Estado. Lo anterior, de

igual manera, permitirá definir qué tan eficientes y eficaces resultan dichas políticas para el cumplimiento de sus objetivos.

La presente investigación pretende aportar en la creación y modificación de los medios y herramientas necesarias para la adecuada implementación de las políticas sociales diseñadas por el gobierno del Estado de Michoacán, y por ende en la obtención de mejores resultados en el combate a la pobreza. Para tal efecto se tomara en consideración, el contenido de los principales instrumentos jurídicos de carácter internacional, federal y estatal en materia de desarrollo social, combate a la pobreza y reconstrucción social. Con el análisis de los instrumentos jurídicos respectivos, se busca, por un lado, conocer el contenido de dichos instrumentos, de manera que se pueda determinar si las mismas se legislaron con respeto y atención de los derechos sociales, y por otro lado, definir si las políticas sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, se diseñan, implementan y evalúan, de acuerdo a lo establecido por estos instrumentos jurídicos.

Las autoridades de la administración pública estatal, de igual manera forman parte importante del análisis de la presente investigación, puesto que, son ellas las que diseñaran e implementan las políticas sociales para el combate a la pobreza del Gobierno de Michoacán, su análisis permitirá identificar si estas se encuentran actuando en apego a su marco jurídico y en respeto a los derechos sociales, y de no hacerlo, se pretende contribuir en la identificación de su errores, para poder subsanarlos

Todas y cada una de las pretensiones de la presente investigación, se encuentran destinadas a la optimización de las políticas sociales, siempre buscando la consecución del principal objetivo de nuestro Estado, el cual es el desarrollo integral de la sociedad, garantizando con ello, una vida de calidad mediante la protección de los derechos sociales de todos los michoacanos.

CAPÍTULO I. LAS POLITICAS SOCIALES

Sumario.1.1 El Estado y el Bien Público - 1.2 El Estado de Bienestar - 1.3 Políticas Públicas - 1.4 Las Políticas Sociales

El presente capítulo tiene como principales objetivos, primeramente señalar como fin principal del Estado, la obtención del bien común o bien público temporal, es sumamente importante realizar dicho señalamiento, puesto que de esto se desprende la creación de las instituciones, órganos y políticas públicas que formulan e implementan las políticas sociales, objeto de nuestro estudio.

Posteriormente se centrara la investigación en el estudio de las políticas públicas, teniendo como finalidad mostrarlas como el proceso que representan, más que como una mera decisión gubernamental arbitraria, de la misma manera el estudio de estas, nos permitirá demostrar a las políticas sociales, como una rama o vertiente de las mismas. Por último centraremos la investigación en el estudio de las políticas sociales, teniendo como principal objetivo identificarlas, así como a sus principales características y objetivos, lo que facilitara posteriormente realizar el análisis de las políticas sociales nacionales y las políticas sociales del Estado de Michoacán.

1.1 El Estado y el Bien Público.

La presente investigación partirá haciendo un breve análisis del Estado, ya que como todos saben éste toma un papel fundamental en la creación y aplicación de las políticas públicas, pero ¿a qué se debe la importancia del Estado en la creación y aplicación de estas?, bueno para poder entenderlo primeramente tenemos que definir al Estado. De acuerdo a Francisco Porrúa Pérez se entiende por Estado, “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder

soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”¹.

A su vez Luis Sánchez Agesta citado por Besave Fernández del Valle, lo define como "la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común"². En ambas definiciones se puede observar que los autores reconocen al Estado, como una forma de organización humana la cual se encuentra regida por un ordenamiento jurídico y en donde existe un poder soberano para garantizar dicho orden, teniendo como principal función la obtención del bien común de los individuos que lo integran.

La importancia de definir al Estado, parte de la necesidad de señalar tres elementos constitutivos del mismo, los cuales se pudieron observar en las anteriores definiciones, dichos elementos son: el fin del Estado, la estructura del Estado y su ordenamiento jurídico. El estudio de cada uno de estos es sumamente importante, ya que nos permitirá tener un mejor entendimiento del tema, puesto que se puede suponer que debido a su presencia en múltiples definiciones, estos representan características esenciales para la formación y existencia del Estado, y de igual manera, dichos elementos representan la parte medular de la creación y aplicación de las políticas públicas dentro del Estado mismo. A continuación abordaremos brevemente cada uno de ellos.

El primer elemento al cual haremos alusión, es el fin del Estado. La importancia de conocerlo, radica en que de acuerdo a este, se determinaran las atribuciones, las competencias, las funciones y las políticas, a través de las cuales

¹Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado –teoría política-*, 39a. Ed., México, Porrúa, 2005, p.26

² Besave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría del Estado fundamentos de la filosofía política*, 10a. Ed., México, Trillas, 2002, p. 102.

se regirán y actuarán los diferentes órganos e instituciones que lo integran, debiendo siempre éstas de actuar en pro de la consecución de los objetivos y finalidades del Estado. Empezaremos señalando que ningún tipo de organización humana puede carecer de fines u objetivos, puesto que los hombres siempre se agrupan teniendo una finalidad o motivo que los incentive, pero teniendo siempre como meta principal alcanzar un bien común para todos los individuos que la integran, para esto, es necesario destinar todos los medios disponibles a su alcance. Dentro de esta dinámica se puede encuadrar fácilmente al Estado, el cual como ya mencionamos es una organización humana de tipo político, por lo cual no carece de un fin, su principal diferencia de los otros tipos de organizaciones es que esta cuenta con una vasta estructura y un orden legal ambos con carácter soberano, destinados siempre para actuar en busca de sus fines y propósitos.

Luis de la Hidalga citando a Kant establecía que “el fin primario del Estado consistía en su nacimiento, su existencia y su permanencia soberana frente a la comunidad internacional”³, lo cual tiene mucho sentido, esto principalmente a que todo Estado deberá estar investido, como ya se mencionó, por soberanía, lo cual representara su forma de actuar libremente y con independencia de los otros Estados, de manera que estos no tengan intromisiones en su manera gobernar, ya que esto conlleva principalmente, a que el Estado mismo trace sus rutas, acciones y políticas para la consecución de sus objetivos y fines, esto sin importar las ideologías, pensamientos, políticas y acciones de los demás Estados, lo que da como resultado la autonomía y soberanía del Estado.

Investido el Estado de autonomía y soberanía frente a la comunidad internacional, este podrá generar las políticas y las acciones necesarias para atender libremente las necesidades de su población, motivo principal de su creación. En este contexto se puede decir que el hacer valer su autonomía y

³ De la Hidalga, Luis, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 2008, p. 161.

soberanía frente a los otros Estados sería su fin universal, pero más puntualmente podemos encontrar aquellos fines específicos, los cuales son diversos, cambiantes y modificables, esto principalmente se debe, a que como sabemos las sociedades son cambiantes, al igual que sus necesidades.

Para determinar uno de los fines específicos y principales del Estado, y el cual representa la base de nuestro objeto de estudio, tomaremos en cuenta la Teoría contractualista de la creación del Estado de Juan Jacobo Rousseau, la cual determinaba que el Estado surge mediante contrato o pacto que es creado por los individuos de la sociedad, en donde dichos individuos entregan sus libertades al Estado de manera que este garantice su seguridad e integridad. En base a lo anterior, se puede señalar que el principal fin del Estado, recae en garantizar el bienestar general y la seguridad de los miembros de la sociedad, por lo cual deberá de crear e implementar todas las herramientas y mecanismos a su alcance para dar cumplimiento a los mismos.

Lo anteriormente mencionado y las definiciones de Estado citadas con anterioridad, nos permiten identificar que el fin principal y motivo de creación de este como forma de organización política, es la obtención del bien común, bienestar general o bien público temporal, reconociendo a las anteriores como sinónimos, ya que dichos términos, se encuentran encaminados a la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad. Pero ¿a qué nos referimos con los términos de bien común, bienestar general y bien público temporal?, en el primero de ellos no existe mayor complicación puesto que es un término el cual escuchamos comúnmente y su composición denota su significado.

De acuerdo a Rainer-Olaf Schultze, se puede entender como bien común “al bien (estar) de todos los miembros de una comunidad y también al interés público, en contraposición al bien privado e interés particular; este también puede definirse como el fin general o como los objetivos y valores en común, para cuya

realización las personas se unen en una comunidad.”⁴, es sumamente interesante la incorporación que dicho autor hace en su definición, al referir que el bien común es interés público, refiriéndose a esto que, al convertirse el bien común en interés público, es competencia del Estado garantizarlo, tal y como lo establecía Rousseau en su Teoría contractualista.

En ese contexto se puede entender que el bien común al que hacemos alusión anteriormente, toma el carácter de bien público en su totalidad, ya que el Estado será el encargado de proporcionarnos los medios y herramientas necesarias para acceder al bienestar de cada individuo de la sociedad, por lo cual se entiende que todas las necesidades tanto individuales como generales presentes en el seno de la sociedad deberán de satisfacerse mediante la acción del Estado.

Es necesario que se ubique al bien común que persigue el Estado como bien público, debido a que la idea de bien común es una idea muy general y muy vaga, principalmente debido a que el bien común se puede encontrar en cualquier tipo de organización social y no únicamente en el Estado, la principal diferencia radica en que las organizaciones sociales en general buscan el bien común, pero estas únicamente lo buscan para los integrantes de la misma satisfaciendo así intereses particulares, a diferencia del Estado que busca satisfacer las necesidades de todos los individuos de la sociedad, por lo que satisface intereses públicos. Entonces de lo anterior se puede decir que la principal diferencia entre el bien común y el bien público radica en la relación con la satisfacción de intereses particulares o de interés público.

⁴ Schultze, Rainer-Olaf, Fundamentos, “El bien común”, en Sánchez de la barquera y Arroyo, Herminio (ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p.157.

De acuerdo a lo anterior y de una manera más precisa Francisco Porrúa Pérez señala que, “el Estado persigue un bien común, un bien que beneficie a todos los individuos que lo componen, el cual es de interés público, por lo cual es un bien público el que se persigue”⁵. El bien público que reconoce dicho autor, tiene las mismas características del bien común que mencionamos anteriormente, puesto que de igual manera este busca el bienestar general de todos los que componen el Estado, pero al ser de interés público, se considera que la manera adecuada de identificarlo es como bien público.

De igual manera y aún con más precisión, Porrúa Pérez, hace alusión a lo que se refiere como bien público temporal, es interesante abordar dicho señalamiento, puesto que este, determina que el bien público que es perseguido por el Estado es de carácter temporal, textualmente indica que “el bien público es temporal y es efímero debido a la limitación de la existencia del hombre”⁶, concuerdo con el autor, pero considero que la temporalidad del bien público debe atender más allá de la existencia misma del hombre, ya que el hombre como integrante del Estado siempre va estar presente, no se puede pensar en el Estado sin su elemento poblacional, por tal motivo la temporalidad del bien público a la que nos referimos, deberá estar orientada al señalamiento de que el bien público deberá adecuarse a la evolución del hombre con el paso del tiempo, y por lo tanto este deberá atender la necesidades del hombre que con el transcurso del tiempo vayan surgiendo o se vayan modificando dentro de la sociedad.

Por ende es sumamente importante la connotación de la temporalidad al bien público, debido a que como es bien sabido las necesidades de la actualidad no son las mismas necesidades de hace cien años, con el paso del tiempo las sociedades son cambiantes al igual que sus problemas y necesidades, motivo por el cual el Estado, así como sus estructuras, acciones, políticas y lineamientos,

⁵ Porrúa Pérez, Francisco, *op.cit.*, p.285

⁶ *Ibidem*, p. 26.

deberán ir evolucionando al igual que lo hace la sociedad, esto con la finalidad de satisfacer el bienestar general de los individuos que la integran.

De acuerdo con F. Gómez “el bien público que debe conseguir el Estado consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de familia, de la agrupación profesional, del Estado o de la sociedad”⁷, en la definición anteriormente citada, se determina que es necesario que el Estado provea a la sociedad de las condiciones económicas y sociales necesarias para que sus ciudadanos alcancen su pleno desarrollo, se puede decir que este es el objetivo principal del bien público temporal, garantizar el pleno desarrollo de todos los ciudadanos que lo integran, para lo cual es necesario que el Estado genere las acciones y políticas necesarias para la consecución del bienestar general de la sociedad.

Es necesario señalar de igual manera que no únicamente el Estado, será el responsable de garantizar el bienestar general y el pleno desarrollo de la sociedad, sino que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos, aportar para la consecución de estos, esto sin demeritar la importancia del Estado en tal labor, puesto que como ya mencionamos este desempeñara un papel sumamente importante, ya que será el encargado de suministrar la estructura, los medios y las herramientas para tal fin, pero la sociedad deberá de utilizarlas y actuar de una manera adecuada, contribuyendo así a cumplir con el objetivo, por lo que se entiende que la obtención del bien público temporal es resultado de una acción bipartita entre el Estado y la población.

⁷ Gómez, F., “El fin del Estado”, *En Teoría del Estado*, México, Diana, 1992, p. 361.

Se ha mencionado dentro de la lectura los términos de bienestar social y pleno desarrollo de los individuos de la sociedad, dichos términos hacen alusión a lo que se puede considerar la finalidad de la obtención del bien público temporal, para Duarte y Elías Jiménez, el bienestar social no es más que “la saciedad que experimentan los individuos que componen una comunidad en materia de sus necesidades desde las más vitales, hasta las más superfluas, así como la prospectiva aspiracional y su factibilidad de realización en un lapso admisible”⁸.

Nidia Aylwin, a su vez ha definido al bienestar social “como el estado de satisfacción de las necesidades básicas del hombre en sociedad y se alcanza a través del mejoramiento de los niveles de vida provocado por el crecimiento económico y una adecuada política social”⁹.

Como podemos observar en ambas definiciones cuando se habla de bienestar social, dicho término se encuentra encaminado a que los individuos de la sociedad cumplan todas sus necesidades, desde las más básicas como son salud, educación, alimentación, vestido, vivienda, empleo y sustento económico, y hasta necesidades superfluas, como lo son el esparcimiento, transporte, tecnología, entre otras, lo cual les permitirá tener un nivel de vida adecuado, a esto nos referimos con el pleno desarrollo de los individuos, que tengan los medios necesarios para poder desarrollarse en todos los ámbitos posibles, tanto individual como social, de aquí la importancia de que el Estado provea a todos los individuos de los medios necesarios para alcanzar su plenitud integral.

De lo anterior podemos decir que el bienestar social es la meta del desarrollo, entendiendo a este como el proceso del Estado, el cual deberá crear las todas las condiciones necesarias para ampliar las oportunidades de una calidad de vida

⁸ Duarte, Tito y Elías Jiménez, Ramón, “Aproximación a la teoría del bienestar”, *Scientia et technica*, Colombia, Año XIII, No 37, diciembre de 2007, p.305.

⁹ Aylwin Acuña, Nidia, “Elementos para el estudio del bienestar social”, *Trabajo social*, Chile, No 11, julio de 1974, p. 41.

idónea para todo individuo que lo integran, esto mediante el manejo eficiente de los recursos naturales, económicos, tecnológicos y humanos de los cuales disponga, principalmente para obtener una mayor capacidad de crecimiento, que conlleve al mejoramiento económico y a un óptimo nivel de bienestar de la población.

Este proceso primordialmente se encuentra destinado a la reducción de pobreza y a la desigualdad de ingresos. Se puede decir que el bienestar social es entendido como un medio a través del cual se determina si existe desarrollo en determinado Estado o no. Es necesario reconocer que siempre existirá en los individuos del Estado, una urgente presión por elevar sus niveles de bienestar, lo que representara una exigencia por parte de la sociedad al aparato burocrático del Estado.

El Estado deberá necesariamente crear leyes, programas, servicios y organizaciones que den solución a todas las necesidades sociales ya mencionadas, haciendo especial énfasis en aquellas necesidades básicas, así como aquellas destinadas a atender a los grupos más débiles tanto económicamente como socialmente, de manera que así se genere un equilibrio dentro de la sociedad, y toda la población obtenga el bienestar social deseado o los niveles óptimos de vida.

Como ya se ha podido observar, el bien público temporal es uno de los principales fines del Estado, ya que representa principalmente el bienestar social de los individuos que lo integran, pero para la consecución del mismo, el Estado necesariamente deberá contar con una vasta estructura para el desarrollo de sus políticas y acciones tendientes a esto, dicha estructura la podemos conocer como estructura de la administración pública, esta depende directamente del poder ejecutivo, y en México la podemos encontrar en un carácter federal, estatal y municipal.

A continuación hablaremos brevemente de la administración pública, la cual es otro de los elementos constitutivos del Estado.

Jorge Fernández Ruiz, establecía que la administración pública “es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios, la ejecución de obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”¹⁰, esta definición deja en claro que la administración pública se puede entender como la estructura a través de la cual el Estado desarrollara todas sus funciones para la consecución de sus fines.

Para Galindo Camacho la administración pública es “la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad”¹¹. Ambas definiciones, se encuentran encaminadas a señalar a la administración pública como un conjunto de áreas u órganos, las cuales dependen del poder Ejecutivo, ya sea a nivel federal o estatal, a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones administrativas y de prestación de servicios, siempre tendientes a satisfacer las necesidades y resolver las problemáticas de la sociedad.

Las áreas y los órganos anteriormente mencionados, actualmente son equivalentes a las secretarías, ministerios o dependencias a través de las cuales el Estado opera y actúa, entendiendo que este actuar, deberá realizar todas las acciones necesarias para lograr los fines del Estado, dentro de los cuales se encuentra el bien público temporal. De manera más precisa y clara, se abordara el tema de la estructura de la administración pública más adelante, estudiando muy particularmente el caso de México y más precisamente del Estado de Michoacán.

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, México: Secretaria de Gobierno, Secretaria de Cultura-INEHRM-UNAM, instituto de investigaciones jurídicas, 2016, p.94.

¹¹ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000, p. 6.

El último de los elementos que analizaremos brevemente se trata del ordenamiento jurídico que rige al Estado, este es uno de los elementos más importantes para el buen funcionamiento del mismo, se pensaría que este únicamente se refiere a las de normas jurídicas que regulan al Estado, pero de acuerdo a lo que establece Jaime Cárdenas Gracia, el ordenamiento jurídico “no solo es un conjunto de normas, es la estructura, función y fin normativo que da sentido a las normas”¹², es necesario identificar al ordenamiento jurídico, no únicamente como el conjunto de normas sobrepuestas unas a las otras sino que más bien, a la integración y engranaje de estas para el buen funcionamiento de la sociedad, entendiendo que estas trabajan en conjunto para alcanzar los fines deseados.

La creación, unificación y posteriormente aplicación sistematizada de las normas jurídicas nos llevarán primeramente al buen funcionamiento de la estructura de la administración pública y posteriormente a la consecución del bien público temporal, el Estado no pudiera existir sin la presencia de un ordenamiento jurídico, ya que no existiría una regulación de su organización y funcionamiento, y de igual manera no existirían los medios necesarios para garantizar el adecuado desenvolvimiento de la sociedad y las relaciones interpersonales, por lo cual sería imposible la preservación del mismo.

Aunque si bien es cierto que el ordenamiento jurídico es sumamente esencial para la existencia y preservación del Estado, en ocasiones también representa una problemática para la obtención del bien público temporal, debido a que este bien público en la mayor parte de los casos se encuentra preestablecido en una norma jurídica, por una parte es algo necesario debido a que de esta manera se obliga a la administración pública a que actúe en busca de este, pero por el otro lado significa que en algunas ocasiones dichas normas jurídicas no se encuentran

¹² Cárdenas García, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, Nostra Ediciones, 2009, p.151.

ligadas a las necesidades y problemáticas reales de la población, limitando así el actuar de las autoridades, lo que merma en la calidad de vida y bienestar social de los individuos que integran el Estado.

De igual forma este elemento se desarrollara de manera más clara y precisa en los posteriores capítulos, centrándonos únicamente en aquellas normas jurídicas del ordenamiento jurídico mexicano que se encuentran destinadas a garantizar el bien público temporal y la calidad de vida en la personas.

1.2 El Estado de Bienestar

Basándonos en las páginas anteriores se puede establecer que el Estado al cual se hace alusión es un Estado de bienestar, Navarro Ruvalcaba, definía al Estado de Bienestar como “el conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos”¹³, a su vez Farge Collazos, lo definía como “una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados, por ejemplo, en el campo de la salud y de la educación, así como en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia”¹⁴.

El Estado de bienestar tiene que ser entendido como un Estado benefactor, aquel que pretende acortar las desigualdades entre los ingresos y proveer atención especial aquellos que lo necesitan, esto mediante la prestación de servicios, la seguridad social y la creación de programas y acciones específicas, dirigidas como

¹³ Navarro Ruvalcaba, Mario Alfredo, “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, *Desacatos*, México, No. 21, mayo-agosto 2006, p.110.

¹⁴ Farge Collazos, Carlos, “El Estado de bienestar”, *Enfoques*, Argentina, Vol. 19, No. 1-2, 2007, p.48.

ya mencionamos a mejorar la calidad de vida y la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos. El Estado benefactor del que se habla, se encuentra basado en la actualidad basado únicamente en el principio de solidaridad, debido a que el actuar del mismo como proveedor del bienestar general, se da solo en situaciones difíciles o comprometidas.

Se puede decir que el Estado de bienestar, surge para combatir o enmendar los males hechos por un Estado liberal o capitalista, debido a que como bien sabemos este último se ha caracterizado por la limitación del actuar del Estado y la arbitrariedad y la injusticia del libre mercado, puesto que la economía por goteo que se establece por lo regular en estos Estados, no es suficiente para que los ciudadanos que se encuentran hasta abajo dentro de la cadena económica subsanen sus necesidades, esto trae consigo un importante desgaste en el tejido social, por lo que es necesario la intervención del Estado.

Todo individuo que se vio afectado por la economía por goteo de los Estados liberales o capitalistas, exigía una adecuada protección de sus derechos sociales y económicos, así como la regulación de sus niveles de calidad de vida deplorables, de lo anterior se puede entender que de igual manera el Estado de Bienestar surge debido a las exigencias y movimientos sociales realizados para el reconocimiento de los derechos de los individuos en condiciones de pobreza¹⁵ y vulnerabilidad¹⁶.

La economía por goteo dentro de este tipo de Estados se puede considerar que es el principal factor en agrandar la brecha social existente dentro de los

¹⁵ Pobreza: situación de un individuo, en la cual este, no puede satisfacer sus necesidades físicas y psicológicas primarias para una calidad de vida óptima, esto debido a la falta de recursos económicos.

¹⁶ Vulnerabilidad: Se considera como el riesgo que una persona u objeto puede sufrir frente a peligros inminentes como la pobreza, desigualdad económica, social o política.

individuos de la sociedad puesto que esta ayuda a contribuir con la mala distribución de las riquezas mermando así el desarrollo integral de la población.

Farge Collazos, señalaba que “el Estado de bienestar representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política.”¹⁷. Lo anterior tiene sentido, por que como ya se mencionó este surge como una manera de restructuración de los Estados capitalistas y liberales, debido a la infame calidad de vida de las clases obreras, lo que representa un cambio en sus equivocaciones y falencias.

Desde un punto de vista económico, la reconstrucción consistió en apartar los malos mecanismos de mercado utilizados y se optó por la ampliación del nivel de ingresos de los más desprotegidos, de manera que existiera igualdad de ingresos entre los ciudadanos y por último se estableció la seguridad laboral como derecho fundamental de todos los individuos del Estado; en cuanto a la reconstrucción moral, el Estado de bienestar, íntegro y promovió ideas de justicia social, solidaridad y universalismo, de manera que se tuviera una concientización por parte de la sociedad hacia los más desprotegidos; y por último la reconstrucción política, la cual buscaba como tal una construcción nacional para reafirmar una democracia liberal, en donde la toma de decisiones de los gobernantes y la protección de los derechos sociales, estén sujetos a lineamientos, entendiendo que dichos lineamientos representan restricciones, para los gobernantes.

Resultado de lo anterior se puede señalar que para que exista un Estado de Bienestar primeramente debe existir un Estado de Derecho¹⁸, puesto que los derechos económicos, sociales y culturales que el Estado benefactor tiene que garantizar y resguardar, son considerados como auténticos derechos

¹⁷ Farge Collazos, Carlos, *op.cit.*, p. 48.

¹⁸ El Estado de Derecho es una condición en donde todos los ciudadanos, incluidos los gobernantes y las instituciones, deben seguir la ley, para esto se requiere la separación de poderes, la igualdad ante la ley, un sistema equitativo de justicia y la seguridad general de los ciudadanos (Naciones Unidas, United Nations Rule of Law, 2015).

fundamentales, por lo cual estos, necesariamente deberán estar establecidos y respaldados dentro de las Constituciones y diversos lineamientos jurídicos con los que cuente el Estado, se pretende con esto que la estructura y organización del mismo opere en apego a dichos ordenamientos, garantizando así lo establecido por estos.

Minujin y Consentino, señalaban que la orientación específica que deberá destinar el Estado de Bienestar a sus acciones, deberá estar basada sobre determinados principios y valores, los cuales son los siguientes:

- a) Una política económica comprometida con una orientación hacia el “pleno empleo”, que constituyó el apuntalamiento esencial del sistema de seguridad social.
- b) La provisión pública de servicios sociales universales, asegurada sobre un nuevo consenso en torno a que el acceso a los servicios sociales debía ser libre y universal para toda la población en su calidad de ciudadanos.
- c) El mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, esto es, la legitimación de un estándar mínimo asegurado por el Estado a través de una legislación específica para aquellas personas que se encontraran en situaciones de enfermedad, desempleo o retiro por vejez.
- d) Finalmente, una nueva concepción del aparato del Estado vehiculizada a través de la centralización y una mayor racionalidad administrativa.¹⁹

¹⁹ Minujin, Alberto y Consentino, Estela, “Crisis y futuro del Estado de bienestar. Aportes a un debate”, *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Argentina, UNICEF-Losada, 1996, pp.33-34.

En ese tenor puede decirse que el Estado benefactor atenderá cuatro ejes principalmente para la creación de sus acciones y políticas tendientes a lograr la igualdad y la calidad de vida de los individuos que lo integran, el primero de ellos como lo indican los autores será tendiente a conseguir lo que ellos llaman el pleno empleo, entendiendo que se pretende brindar a todos los trabajadores la seguridad social para el desarrollo pleno de sus actividades laborales, aunado esto el Estado de bienestar tendrá que destinar sus políticas y acciones a equilibrar el nivel de ingresos, haciendo especial énfasis en la clase obrera, de manera que se genere una igualdad en cuanto al poder adquisitivo, principalmente con la finalidad de que todos sean capaces de solventar sus necesidades básicas.

El segundo eje o acción, establece que el Estado benefactor deberá proveer a todos los individuos de la sociedad de los servicios sociales necesarios, entendiendo por estos, al conjunto de servicios, programas, recursos y prestaciones que atienden las necesidades primarias de la sociedad (alimentación, vivienda, vestido, salud, educación, etc.), es necesario que el Estado facilite el acceso y garantice el alcance a los servicios sociales para toda la población, dando principal atención a aquellos que vivan en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

El tercer eje o acción, tratara que dentro del Estado de bienestar se determinen y garanticen los estándares o condiciones mínimas para tener una calidad de vida adecuada, entendiendo por esto, que aunque algún ciudadano no se encuentre en la opulencia, este tendrá como mínimo los bienes suficientes para cubrir sus necesidades primarias (alimentación, vivienda, vestido, salud, educación, etc.).

El último eje que rige las acciones del Estado benefactor, establece que todas las acciones y políticas de dicho Estado, tendrán que estar encaminadas a crear una nueva conceptualización de Estado, en donde todas las acciones del mismo sean centralizadas de manera que estas no desvaríen en cuanto al fin principal del

Estado que es la obtención del bienestar social de la población y de igual manera contribuyendo con esto a la simplificación de los procesos y optimización de los recursos.

Como se ha podido observar el Estado de bienestar tiene como única finalidad disminuir la brecha social existente dentro de la sociedad, pero de igual manera existen críticas al mismo, algunos de sus detractores señalan que las acciones desarrolladas por estos Estados puede dar origen a una crisis fiscal, esto principalmente debido al incremento de la estructura de gobierno y el aumento de servicios públicos tendientes al bienestar social, ya que se considera que derivado de lo anterior existe un excesivo gasto público.

De igual manera se piensa que los servicios públicos sociales y los programas sociales dan origen a lo que se puede denominar políticas clientelares o populistas, debido a que como se provee en estos Estados de servicios y programas destinados a las clases más desprotegidas se pudiera pensar que estas acciones son tendientes a conseguir un apoyo electoral desviándose así de su principal objetivo que es eliminar la brecha social.

A manera de conclusión se puede decir que la reestructuración en un Estado liberal o neoliberal a un Estado bienestar, no siempre será necesaria, ya que si existe dentro de este, un Estado de Derecho bien consolidado y capaz de garantizar los derechos fundamentales de los cuales son acreedores los ciudadanos, esta transformación no será necesaria, pero por el contrario si no existe como tal una estructura gubernamental fuerte y capaz de garantizar el bienestar social trazado dentro de los lineamientos y ordenamientos jurídicos donde se encuentran plasmados los derechos sociales y fundamentales, el libre mercado, la economía por goteo y la reducción del gasto público que caracteriza a los Estados liberales terminara por agrandar y profundizar la brecha social entre la clase alta y la clase baja.

Un Estado de bienestar aplicado correctamente, sin caer en el populismo, en el clientelismo, sin una obesa estructura gubernamental y sin caer en los derroches financieros, aplicando el recurso adecuadamente, se considera el medio adecuado para subsanar los males ocasionados por los Estados liberales que no cuentan con una adecuado Estado de derecho.

1.3 Políticas Públicas

Sea cual sea el tipo de Estado al cual nos estemos refiriendo, este deberá de crear necesariamente la estructura, los medios y las herramientas tendientes a la consecución de sus objetivos, en este apartado de la investigación muy puntualmente se analizaran dichos medios o herramientas, mismos que deberán de reconocerse como, acciones o políticas de Estado.

Pero que se entiende por dichos conceptos, la palabra acción, se refiere normalmente, al hecho o acto que implica una actividad, movimiento o cambio y que tienen algún efecto por su realización, si aplicamos la definición muy puntualmente a acción del Estado, entenderemos que este se refiere a la actividad o movimiento del Estado, a través de su estructura, la cual se denomina administración pública. Esta acción tendrá como finalidad la consecución del bienestar social de todos los individuos. Por otra parte cuando hablamos de política, esta palabra puede tener dos significados, uno que se refiere a la política como ciencia y otro que se refiere a la política como actividad, esta última acepción de la palabra política es en la que se centrara el presente estudio.

Para Julien Freund, señala que la palabra política se refiere a “la actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente fundada en un derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad política particular, garantizando el orden en medio de las luchas que nacen de la diversidad y de la

divergencia de opiniones y de intereses.”²⁰ Mientras que Ruiz López y Cadénas Ayala determinaban que la política es “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido.”²¹

Para Parsons Wayne, el termino política era un tanto más complejo, el entendía que la política era “una expresión de racionalidad, mencionaba que la política era tener razones o argumentos racionales, que incluyen tanto la presunción de que se comprende un problema como de que se tiene una solución, poniendo sobre la mesa el problema y las medidas que deben tomarse.”²²

En ese tenor y como resultado de las anteriores definiciones, se puede entender que la política es una actividad humana intencional y planeada que tiene como principal intención guardar la seguridad y concordia de una organización, esto mediante el análisis de sus problemas y la solución de los mismos, proporcionando los medios necesarios para tal fin.

La creación de política o de políticas es sumamente necesario dentro de todo tipo de organizaciones, esto debido a que como ya se pudo observar, estas tienen el principal objetivo de realizar un análisis de la organización en cuestión, esto con la finalidad de poder identificar los problemas presentes dentro de la misma para posteriormente poder generar las acciones y medidas necesarias a implementarse para la solución de los problemas, es por esto que las políticas se convierten en una herramienta sumamente eficaz y eficiente para la solución de problemas porque no

²⁰ Como se cita en Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, 2a. ed. México, Harla, 1990, p. 6.

²¹ Ruiz López, Domingo y Cadénas Ayala, Carlos Eduardo, “¿Qué es una política pública?”, *Ius revista jurídica*, México, Año V, No. 18, 2005, disponible en <http://www.unla.mx/iusunla18/>. Fecha de consulta: Febrero de 2019.

²² Parsons, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, trad. Atenea Acevedo Aguilar, México, FLACSO, 2007, p.49

únicamente implica la creación de acciones, sino que es más bien un proceso, el cual abarca desde el análisis de problemas hasta la evaluación de resultados, más adelante abordaremos el proceso que implican la creación y aplicación de las políticas.

Para proseguir con el análisis de las políticas es necesario realizar el señalamiento que estas políticas pueden encontrarse dentro de dos vertientes aquellas políticas que son de carácter particular y aquellas que tienen el carácter de público, las primeras de ellas, las podemos entender como aquellas que se desenvuelven dentro de una esfera o ámbito de vida privada, estas pueden ser de carácter colectivo o individual, pero este tipo de políticas no se encuentran destinadas a satisfacer el bien común de la sociedad, sino únicamente el bien común de aquellas personas que integran la organización donde estas se desarrollan.

Un claro ejemplo de este tipo de políticas, son las políticas empresariales, que son aquellas que se crean para poder gestionar de forma correcta la administración de una empresa, estas políticas únicamente serán de aplicación interna dentro de la organización, por tal motivo sus resultados y efectos únicamente afectaran o beneficiaran a los integrantes de esta, se puede decir que estas son utilizadas dentro de las empresas u organizaciones privadas con la finalidad de optimizar el funcionamiento y administración de la misma.

Por el otro lado encontraremos las políticas de carácter público, mismas que se conocen como políticas públicas, estas se ocupan únicamente de aquellas esferas consideradas como públicas, aquellas que no son privadas o particulares, sino colectivas de interés público. El interés público como se mencionó al inicio del capítulo puede ser considerado como el bien común de toda la sociedad o bien público temporal, que como bien se recordara, es uno de los principales fines del Estado, es por tal motivo, que las políticas de carácter público o políticas públicas

serán creadas por el Estado mismo, debido a que estas serán destinadas a la obtención del bienestar social o bien público temporal.

1.3.1 Definición de Políticas Públicas

Ahora que se ha establecido la diferencia entre las políticas privadas y las políticas públicas, centraremos la atención en estas últimas, ya que de estas se desprenden las políticas sociales que son la parte central de la investigación. De manera más clara y precisa, Ruiz López y Cadéñas Ayala, definen a las políticas públicas como “las acciones de gobierno, son las acciones emitidas por éste, que buscan cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad”²³, en dicha definición se agrega algo que no se había mencionado anteriormente, las demandas de la sociedad, si bien se mencionaba que las políticas en general se creaban mediante un análisis de la organización para detectar los problemas de la misma, dentro de las políticas públicas existe otra forma mediante la cual se identifican los problemas dentro de la sociedad, y esto es las exigencias y demandas de los individuos que la integran.

En la actualidad y debido al auge que tiene la participación ciudadana dentro de las decisiones del gobierno, es sumamente complicado imaginar la acción del gobierno sin la misma. La participación ciudadana es creada principalmente para incidir en la estructura gubernamental, en la planificación y acción del gobierno, de tal manera que la sociedad misma pueda exigir algún derecho o necesidad que de alguna manera el incumplimiento o insatisfacción por parte del gobierno afecte directamente su calidad de vida o adecuado desarrollo.

Es importante que todos los gobiernos aseguren de una u otra manera los mecanismos necesarios para una adecuada participación ciudadana, de tal manera que la sociedad se encuentre involucrada dentro del diseño de las políticas públicas,

²³ Ruiz López, Domingo y Cadéñas Ayala, Carlos Eduardo, *op. cit.*

así como en todos los asuntos públicos de relevancia. En la actualidad los mecanismos de participación ciudadana más comunes son la consulta popular, la iniciativa popular, los foros, los comités o consejos ciudadanos, las contralorías sociales y por último todos aquellos que fungen como resistencia u oposición, como son las marchas, plantones, mítines y paros.

Retomando el tema de las políticas públicas, Luis F. Aguilar, entiende que la definición de políticas públicas no únicamente tiene un solo sentido, sino que a la misma se le puede dar enfoques diferentes, él señala que esta se puede observar desde cinco perspectivas diferentes, las cuales son:

- 1] Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;
- 2] Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía;
- 3] Un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas;
- 4] Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales;

5] Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.²⁴

El primer enfoque al que hace alusión, entiende a las políticas públicas como acciones intencionales y causales, pero ¿a qué se refiere el autor cuando establece la intencionalidad y la causalidad de estas acciones?, bueno se considera primeramente que las políticas públicas son intencionales debido a que estas se realizan con la intención de producir un efecto dentro de la sociedad, se puede señalar que el efecto o el objetivo que se pretende obtener con estas es tendiente primeramente a satisfacer el bien público temporal o el bienestar social de los individuos que integran el Estado, y en una segunda instancia tiene como objetivo resolver las problemáticas que vayan surgiendo dentro de la misma.

En cuanto a la causalidad de las políticas públicas, se puede entender que estas son causales, al momento de que el gobierno decide la creación de estas como mejor opción para satisfacer el bienestar social y para la resolución de los problemas dentro de la sociedad misma, recordemos muy puntualmente que al momento de que se crean las políticas públicas necesariamente deberá de existir un análisis de la problemática y un diseño adecuado de las mismas, para considerarse que estas son las idóneas para cumplir con tales fines u objetivos.

Dentro del segundo enfoque el autor señala de igual manera que las políticas públicas son acciones intencionales y causales, pero dentro de este hace especial énfasis a la interlocución del gobierno y la sociedad, a que se refiere con esto, bueno al igual manera que en la definición de Ruiz López y Cadénas Ayala, donde se establece que las políticas públicas son acciones que atienden las demandas de la sociedad, el señalamiento de la interlocución entre gobierno y sociedad a que se refiere el autor va encaminada al mismo sentido, puesto que de acuerdo a Luis F.

²⁴ Aguilar, Luis F., *Política Pública*, México, Siglo veintiuno, 2010, P.29

Aguilar, las políticas públicas son definidas o creadas en consenso con la sociedad, como ya se mencionó anteriormente, este consenso o interlocución se lleva a cabo a través de los mecanismos de participación ciudadana. La interlocución entre gobierno y sociedad es indispensable para el diseño de las políticas públicas puesto que no hay mejor manera de identificar las necesidades y problemáticas de la sociedad sino es de la fuente misma.

El tercer enfoque que da el autor para las políticas públicas, se puede decir que va encaminada a la validez de las mismas, señala que las políticas que son creadas por las autoridades públicas legítimas, de igual forma deberán ser reconocidas con tal característica. Como se ha mencionado, el gobierno se encuentra facultado para el diseño y la creación de las políticas públicas, si bien es cierto que en su diseño participa la sociedad, la elección y creación de estas es facultad exclusiva de las autoridades públicas legítimas, puesto que estas representan las mejores acciones para alcanzar sus objetivos y metas, se puede decir que las políticas públicas son las herramientas, los medios y las acciones específicas que el gobierno elige para garantizar a la sociedad un bienestar integral.

El cuarto enfoque que señala el autor va destinado a la coordinación que deberá de existir por parte del gobierno con las asociaciones de carácter social, se establecía ya anteriormente la importancia que juega la sociedad dentro del diseño de las políticas públicas, pero de igual manera esta tienen un papel sumamente importante dentro de la aplicación y evaluación de las mismas, debido a que como bien se sabe, la coordinación que se pretende, es teniendo como finalidad que la aplicación de las políticas y acciones específicas, lleguen al mayor número de destinatarios posibles, el más claro ejemplo de esto lo podemos encontrar en las asociaciones civiles que en coordinación con el gobierno participan en la aplicación de programas y la distribución de apoyos.

De igual manera la cooperación del gobierno y la sociedad, tiene como objetivo la evaluación de las políticas y acciones específicas del gobierno, de manera que este identifique de manera más puntual cuales son aquellas que realmente tienen un efecto benéfico y notorio dentro de la sociedad, los más claros ejemplos de estos, los encontramos en los observatorios sociales, el monitoreo ciudadano y las contralorías sociales.

Con estos tipos de cooperación se pretende dar cierta legitimidad ciudadana a las acciones y políticas implementadas por el gobierno, ya que al momento de integrar a la sociedad en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, la ciudadanía otorga su voto de confianza, algo que no se tiene si estas dichas acciones únicamente fueran desarrolladas por la administración pública y el gobierno mismo.

El último de los enfoques que analizaremos, es aquel donde el autor identifica a las políticas públicas como un factor de concientización para toda la sociedad, a que nos referimos con esto, la difusión y promoción tanto de las políticas públicas y como de las acciones específicas que implementara el gobierno dentro de la sociedad, ayudara a que los individuos de la misma se concienticen de la importancia que representan estas para la consecución del bienestar social anhelado, de tal manera que la sociedad misma contribuya a su adecuado desarrollo e implementación, teniendo así una sociedad más activa y participativa que vele por los intereses públicos.

Es interesante el panorama que nos muestra Luis F. Aguilar en cuanto a las políticas públicas, pero más que diferentes enfoques o acepciones de la definición de políticas públicas, estos cinco enfoques que el autor presenta, pueden ser considerados como requisitos u objetivos que toda política pública debe tener en cuenta al momento de su diseño, esto si se pretende dar creación a una política pública de calidad, eficaz y legítima.

De una manera muy precisa y tomando un poco de cada una de las definiciones anteriormente citadas, podemos resumir que las políticas públicas, son las acciones específicas, intencionales y causales, que realiza el gobierno, con la finalidad de lograr sus metas y objetivos tendientes a la consecución del bienestar social, así como para resolver los problemas existentes dentro de la sociedad misma, tomando siempre en cuenta la opinión y participación ciudadana para la formulación, desarrollo y evaluación de las mismas.

1.3.2 El Proceso de las Políticas Públicas

Luis F. Aguilar, ha realizado diversas obras y compilaciones referente al estudio de las políticas públicas, en una de ellas, se refiere a tales como “un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras.”²⁵

Como resultado de la anterior definición, se considera sumamente importante estudiar brevemente las políticas públicas como proceso, ya que su diseño, aplicación y evaluación, va más allá que una simple elección y ejecución arbitraria de acciones y programas, ya que para llegar a estas acciones, es necesario seguir una serie de pasos, los cuales integraran el proceso cíclico de las políticas públicas.

A continuación abordaremos brevemente como Aguilar Villanueva entiende el proceso que implica las políticas públicas.

El proceso de las políticas públicas implica un procedimiento analítico teniendo como fin el diseño, la modelación, el ordenamiento, la explicación

²⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p.15.

y la prescripción de una política, es importante mencionar que el proceso de las políticas públicas no representan un orden cronológico sino más bien un orden lógico, ya que las etapas del proceso denotan solo una relación de componentes necesarios e interdependientes y de ninguna manera eventos sucesivos.

En un principio las políticas públicas no se consideraban un proceso como tal, se le daba mayor importancia a la elaboración de las mismas, definiendo los problemas y formulando las acciones o programas necesarios, esto principalmente por la necesidad y urgencia del actuar del Estado, pero la complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas, trajo consigo incumplimientos, improvisaciones e ineficiencias, fue aquí donde la evaluación de las políticas se volvió más importante que su diseño.

Los resultados de las evaluaciones permitían al gobierno reorientar las políticas, corregir los abstractos análisis y los cursos destinados a sus acciones. De manera que se ubicara de manera precisa los fallos cometidos en el diseño y aplicación de las políticas y poder corregirlos para obtener los resultados deseados.

El rediseño o reestructuración de las políticas, es parte fundamental del proceso una vez que se ha detectado que alguna política o acción no dieron los resultados esperados, el Estado deberá de averiguar cómo hacer lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas, sean realmente eficaces y eficientes, esto dirigido a asegurar únicamente aquellas que garanticen como mínimo el bienestar social de los individuos del Estado. Derivado de esto se llegó a la conclusión que era más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos e incumplimientos.

Las evaluaciones realizadas a las políticas públicas también en ciertos casos, aparte de un rediseño, han mostrado un pobre éxito de la activa presencia gubernamental y de los programas y acciones implementadas por la mismas, lo que llevo a la conclusión que era razonable, dar por terminado ciertas acciones y programas así como la clausura de los organismos gubernamentales que habían crecido alrededor de ellos, lo que se denominó terminación de la política.

De manera un tanto general el autor reconoce como los componentes principales y necesarios de una política pública; primeramente se reconoce la existencia de un problemática; posteriormente reconoce el deseo para que exista una modificación en el sentido deseado de dicha problemática; seguido por la elección de una acción específica y efectuando un determinado curso de la acción; la aplicación y el sentido de la acción conllevara a producir ciertos efectos probablemente los deseados o diferentes de los deseados; por último y, en consecuencia, si no son los efectos deseado se obligara a revisar la acción específica o el curso de la acción elegida.²⁶

En el mismo sentido, y como una aportación de gran relevancia, en cuanto al reconocimiento de las políticas públicas como proceso, se puede encontrar lo establecido por Peter DeLeon y Garry D. Brewer, dichos autores, de manera clara y precisa elaboraron una propuesta donde se determinaban las etapas o fases y las acciones que se deberán de desarrollar dentro del proceso de las políticas públicas. (véase tabla 1).

²⁶ *Ibídem*, pp.15-21

Tabla 1. Fases y Características del Proceso de la Política Pública

Fase	Características/Uso
Iniciación	• Planteamiento creativo del problema.
	• Definición de los objetivos.
	• Diseño innovador de opciones.
	• Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	• Investigación cabal de conceptos.
	• Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.
	• Examen normativo de las consecuencias probables.
	• Bosquejo del programa.
	• Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	• Debate de las opciones posibles.
	• Compromisos, negociaciones y ajustes.
	• Reducción de la incertidumbre de las opciones.
	• Integración de los elementos ideológicos y no raciales en la decisión.
	• Decisión entre las opciones.
	• Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
Implementación	• Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.
	• Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.
	• Traducción de la decisión en términos operativos.
	• Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	• Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos.
	• Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación	• Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades.
	• Mejoramiento, si aún es necesario y requerido.
	• Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Brewer, Garry D. y DeLeon, Peter, *The foundation of politic analysis*, Estados Unidos, The Dorsey Press, 1983, p.20.

Se analizara brevemente cada una de estas fases de manera que el lector identifique cual es la finalidad de cada una de estas: comenzaremos con la primera de ellas, la fase de la iniciación, se puede decir que esta tiene como finalidad la identificación del problema mismo, planteando las soluciones que se pretenden realizar o crear para combatir al mismo, estableciendo cuáles serán sus alcances, objetivos y pretensiones, así como las posibilidades que tienen de lograrlo.

La segunda fase corresponde a la estimación, dentro de esta etapa, se hará un estudio y valoración primeramente de los conceptos que componen las acciones específicas, para posteriormente de igual manera, realizar un estudio y valoración pero referente a los impactos que se tendrían dentro de la sociedad de acuerdo a cada una de las acciones o políticas a implementar para la solución del problema. En esta etapa se deberá necesariamente realizar un bosquejo del programa, que se planteara de manera provisional y con los elementos esenciales que lo integran, estableciendo dentro de este mismo, los criterios e indicadores que evaluarán las acciones tendientes a implementar;

La tercera fase, se denomina como selección, como el nombre lo indica, dentro de esta etapa se deberá de elegir las acciones específicas que integraran la política pública o programa público, las cuales se consideran como idóneas para la resolución de problema, debiendo de realizar los ajustes necesarios para garantizar el fin u objetivo para el cual fueron creadas.

Una cuestión sumamente interesante dentro la tercera fase de las políticas públicas, de acuerdo a lo establecido por Brewer y DeLeon, es que deberá de establecer sobre quien recae la responsabilidad ejecutiva de la política pública o programa, que se entiende por esto, en una primera instancia se puede señalar que dentro de esta fase se deberá de señalar las autoridad u organismos gubernamentales que deberán de ejecutar las acciones específicas que integran la política pública, pero en un sentido legal, dentro de esta fase se puede entender

que se deberá de señalar la persona a la cual se le podrá fincar algún tipo de responsabilidad judicial o administrativa en dado caso de que exista un incumplimiento o algún acto ilegal dentro del desarrollo de la política pública.

La cuarta fase del proceso de una política pública, se denomina implementación, dentro de esta fase se desarrollaran los mecanismos necesarios para la aplicación de la política pública, creando si es necesario estructuras, lineamientos y procedimientos para su adecuado desarrollo, si es necesario, las acciones específicas deberán de adecuarse de manera que exista coherencia entre su aplicación y los lineamientos y procedimientos que las regirán, así como de igual forma se deberá de generar una calendarización que nos permita conocer el desarrollo de la política pública.

La quinta fase del proceso es la evaluación, esta etapa será destinada a evaluar la política pública como tal, debiendo hacer un contraste entre los objetivos trazados y los resultados obtenidos, utilizando para esto los criterios e indicadores planteados en la fase de estimación, dentro de esta evaluación se pretende identificar aquellos actos que representan irregularidades e incumplimientos de manera que se puedan fincar las responsabilidades correspondientes;

Por ultimo encontraremos la sexta fase de la terminación, en esta se determinara de acuerdo a los resultados obtenidos dentro de la evaluación, si es necesaria la cancelación, modificación o adición de la política pública, estableciendo nuevamente la problemática que se efectuara como resultado de su terminación.

Como se puede observar el proceso de las políticas públicas, representa un círculo vicioso, si este proceso no se planifica y desarrolla de una manera adecuada, la problemática que se pretendía resolver puede ser fuente de otros problemas de mayor o menor relevancia, lo que conllevara al diseño y aplicación de una nueva política pública. Es por tal motivo que al momento de desarrollar las fases de las

políticas públicas es necesario que se implementen todas las acciones tendientes para su adecuado diseño e implementación, de manera que dichas políticas representen una verdadera solución a los problemas presentes en la sociedad.

1.3.3 Clasificación de las Políticas Públicas

Una vez que ha quedado clara la definición de las políticas públicas y el proceso que estas representan, se centrara brevemente el presente estudio en las clasificaciones de las políticas públicas, las cuales debido a la gran diversidad de las mismas, generan un gran número de clasificaciones. Para efectos de la investigación únicamente se tomara en cuenta dos tipos de clasificaciones, mismas que reconoce Mauricio Formoso, estas son: a partir del marco normativo nacional y desde un enfoque temático o de ciencias sociales.

La primera clasificación que analizaremos corresponde a aquella que se realiza desde un enfoque del marco normativo nacional, a que nos referimos con esto, a aquellas que se encuentran plasmadas dentro de las diferentes normas, lineamientos o reglamentos que rigen el actuar del Estado y de la administración pública como tal, de acuerdo a esta clasificación podemos encontrar las siguientes: las políticas públicas de acuerdo a su proyección temporal y las políticas públicas de acuerdo a su nivel de gobierno.

Las políticas públicas de acuerdo a su proyección temporal, se dividen en políticas de Estado y políticas de gobierno. Las primeras de ellas se encuentran orientadas a guiar en todo momento la labor del Estado estas son políticas, acciones o decisiones que tendrán trascendencia no únicamente en el gobierno que las implemente sino en los gobiernos futuros. Por otro lado las políticas de gobierno son aquellas que tratan de atender a únicamente a los objetivos y finalidades del gobierno en turno,

estas están circunscritas al periodo de mandato del gobierno que las implementa.

Las políticas públicas de acuerdo a su nivel de gobierno, se dividen en políticas nacionales, políticas regionales y políticas locales. La primera clasificación como su mismo nombre lo especifica son aquellas implementadas por el gobierno federal y serán de aplicación uniforme en todo el territorio nacional.

Las políticas regionales, son aquellas que se aplican únicamente a determinada parte del territorio nacional, se puede decir que son políticas de coordinación entre entidades federativas o bien políticas nacionales destinadas a aplicarse en una sola porción del territorio nacional.

Y por último encontraremos la políticas locales, entendiendo que estas pueden ser desde dos ámbitos diferentes, podemos encontrar aquellas destinadas a satisfacer las necesidades de todos los individuos de la entidad federativa o bien aquellas destinadas a satisfacer las necesidades de un municipio de la entidad federativa.

La segunda clasificación que mencionamos es aquella que se desarrolla en base a la temática de la problemática que las políticas públicas pretenden atender, de igual manera dentro de dicha clasificación se reconocen las siguientes: las políticas sociales, las políticas económicas y las políticas de gestión.

Las políticas sociales, son aquellas que son destinadas a aliviar y reconstruir el tejido social a través de la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, en estas podemos encontrar ya políticas muy específicas sobre algún tema en

particular tendiente a la satisfacción de las necesidades básicas de las sociedad, como lo son las políticas en materia de salud, las políticas en materia de educación, las políticas en materia de acceso a la alimentación, entre otras.

Las políticas económicas, son aquellas políticas destinadas al manejo de los recursos públicos y las condiciones financieras del Estado, dentro de esta podemos encontrar las políticas fiscales y las políticas financieras, las primeras de estas podemos decir que se encuentran destinadas a regular las decisiones del Estado en lo referente a sus ingresos, egresos y endeudamiento, mientras que las segundas se destinara al manejo de la cantidad de dinero y las condiciones financieras como inflación, tasas de interés, crecimiento económico, entre otros.

Las políticas de gestión, son todas aquellas que se encuentran destinadas a resolver los problemas de organización y desarrollo de los organismos gubernamentales o administración pública, en este tipo de políticas se pueden encontrar de igual forma políticas muy puntuales como las políticas de planeación, las políticas de evaluación, las políticas de coordinación, entre otras.²⁷

Las clasificaciones mencionadas anteriormente nos muestran un panorama más amplio referente a las políticas públicas, esto principalmente debido a que de acuerdo a la descripción de cada una de ellas, se puede determinar que no todas las políticas públicas son identificables en tan solo una categoría, a que nos referimos con esto, las políticas públicas pueden tener diversos enfoques temáticos, de aplicación o de creación, por ejemplo, las políticas fiscales pueden ser a su vez

²⁷ Formoso, Mauricio, *Clasificación de políticas públicas*, Argentina, UNSTA, 2013, pp.1-3, disponible en <http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/05/Los-criterios-de-clasificaci%C3%B3n-de-las-Políticas-Públicas.pdf>

políticas nacionales o políticas locales, al igual manera que las políticas sociales pueden ser políticas financieras o políticas fiscales.

Esta aclaración es de suma importancia para el desarrollo de la investigación, puesto que al momento de desarrollar los capítulos posteriores se podrá observar que las políticas sociales tanto del Estado mexicano como las del Estado de Michoacán, pueden encuadrarse fácilmente en cualquiera de las ya mencionadas, esto dependerá en gran parte del diseño y de los objetivos que se pretendan alcanzar con cada una de ellas.

1.4 Políticas Sociales

Es turno de analizar el tema central de la investigación, las políticas públicas destinadas a la consecución del bienestar social, aquellas que pretenden proveer los medios necesarios para satisfacer las necesidades básicas y erradicar de una u otra manera las carencias presentes en la sociedad del Estado, nos referimos a las políticas sociales. El análisis de las políticas sociales nos permitirá reconocer un poco acerca de su diseño, objetivos y características, de manera que se pueda identificar los elementos constitutivos y los objetivos que deberán tener todas y cada una de las políticas sociales.

1.4.1 Definición de Políticas Sociales

De acuerdo con Isabel Ortiz las políticas sociales “son definidas a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social, sin embargo, esta incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas

públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.”²⁸

A su vez Gil Ospina establece que las políticas sociales, “son acciones que pretenden modificar la situación real de las personas, cuando carecen de vinculación al sistema económico y social o cuando ésta es precaria (informalidad), por medio de la focalización de la exclusión y la desigualdad.”²⁹

Atria Benapres, define la política social, “como un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.”³⁰

En base a las definiciones anteriores se puede establecer que las políticas sociales son políticas públicas como tal, las cuales serán las encargadas de señalar y dirigir las acciones, programas y herramientas tendientes a proveer y proteger los servicios sociales básicos como educación, alimentación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros, y de igual manera estas deberán de ser destinadas a resolver las principales problemáticas que se presenten en el seno de la sociedad y que impidan el bienestar social de los individuos que la integran, dando prioridad a los grupos vulnerables dentro del Estado.

En relación a la anterior definición, se considera necesario definir el concepto de grupos vulnerables, puesto que este será un término que se estará utilizando a lo largo de la presente investigación. De acuerdo a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la XL legislatura, los grupos vulnerables son “aquellos

²⁸ Ortiz, Isabel, *Política social*, Estados Unidos, ONU/DAES, 2007, p. 6.

²⁹ Gil Ospina, Armando Antonio, “Política social. Teoría y práctica - I parte”, *Revista académica e institucional de la UCPR*, Colombia, No 72, 2005, p. 142.

³⁰ Atria Benapres, Raúl, “Políticas sociales. Concepto y diseño”, *Estudios sociales*, Chile, No 116, julio-diciembre 2005, p.55.

grupos que por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia.”³¹

A su vez la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, define a estos grupos, como “aquellos que debido al menosprecio generalizado de alguna condición específica que comparten, un prejuicio social erigido en torno a ellos o por una situación histórica de opresión o injusticia, se ven afectados sistemáticamente en el disfrute y ejercicio de sus derechos fundamentales”³²

Como se puede observar ambas definiciones hacen alusión a que dichos grupos, son grupos de individuos que comparten rasgos característicos o condiciones similares, las cuales dentro de la sociedad, implican desventajas que los limitan para el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Estos rasgos característicos u condiciones se encuentran asociados principalmente a su edad, sexo, nivel socioeconómico, preferencias sexuales, origen étnico y condición física y mental. Estos grupos vulnerables son violentados gravemente, debido a su condición, en lo que se refiere a sus derechos fundamentales, como por ejemplo la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros, es por tal razón, que el Estado necesariamente deberá de desarrollar acciones para su atención efectiva.

Por otro lado y regresando al tema de las políticas sociales, es importante señalar, que para se cumplan los efectos que se pretenden realizar con la creación e implementación de las políticas sociales, es necesario que las mismas incorporen siempre las verdaderas problemáticas y necesidades persistentes dentro del seno

³¹ Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LX legislatura, *Grupos vulnerables*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm. Fecha de consulta: Septiembre de 2019.

³² Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, “Grupos en situación de vulnerabilidad”, *VII Seminario el derecho humano a la salud y la responsabilidad de los prestadores de servicios médicos*, México, CEDHNL, 2016, p.4.

de la sociedad, de manera que el Estado contribuya de manera precisa y certera a través de sus acciones y programas al bienestar social de todos los individuos que lo integran. Es necesario que el Estado cree y formule políticas sociales específicas para la atención de los grupos vulnerables que se mencionó con anterioridad.

1.4.2. Características de las Políticas Sociales

Cuando se habla de las características de las Políticas Sociales, se puede decir que estas deberán de ser entendidas como los elementos esenciales para su existencia y para su adecuado desarrollo e implementación. De acuerdo a lo establecido por la organización “Acción Ciudadana Frente a la Pobreza”, toda política social, así como los programas y acciones que de ella emanen, deberán de cumplir con las siguientes características:

- A. *Institucionalidad*. Contar con documento normativo, asignación presupuestal específica, reportes en cuenta pública e información básica disponible al público.
- B. *Diseño*. Definición adecuada del problema público y del objetivo/resultado a lograr, así como de la población potencial y la manera de identificarla para incluirla.
- C. *Alcance*. Cobertura sustancial de la población potencial a atender y/o plan gradual para incluirla en un periodo razonable de tiempo.
- D. *Implementación*. Documentación de resultados sustantivos que permitan suponer impacto positivo en el problema público consistente con el objetivo a lograr.³³

³³ Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, “*Derechos humanos y pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1º constitucional*”, México, CNDH, 2019, p.88

A continuación analizaremos brevemente cada una de estas características.

La primera de ellas hace referencia al carácter institucional que deben de poseer las políticas sociales, esto teniendo como principal objetivo la legitimación de las mismas. Al hablar de institucionalidad nos referimos que estas han sido creadas y formuladas primeramente por autoridad competente para ello, pero de igual forma se hace referencia a que estas se encuentran sustentadas y fundamentadas en leyes, lineamientos u ordenamientos que las legitimaban en la sociedad, como puede ser el Presupuesto de Egresos, la Ley General de Desarrollo Social, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

La segunda característica de la cual se hará mención es el diseño, con esta característica se hace referencia a que la formulación y el diseño de las políticas sociales deberá estar planeada adecuadamente para la resolución de la problemáticas que se pretende resolver y de igual manera que estas se encuentren formuladas de manera adecuada para la consecución de sus objetivos y resultados planteados.

Para que las políticas sociales tengan un adecuado diseño necesariamente se deberá de valorar todo el contexto que envuelve la problemática, en donde se podrán observar elementos propiamente sociales, históricos, económicos e institucionales. El objetivo de conocer el contexto general de la problemática recae en la necesidad de elegir las decisiones que se consideren idóneas para la atención de las mismas, lo anterior tomando como base la concepción de la problemática para la toma de las decisiones.

El tercer elemento o característica esencial de las políticas sociales radica en el alcance que debe de llegar a tener las mismas. Este elemento no es otra cosa más que la cobertura necesaria que deberán de tener las políticas sociales para la

resolución del problema, este alcance puede ser desde dos perspectivas diferentes, la primera es en base a la población y la segunda es en base al tiempo, la primera de ellas se refiere a que toda política social deberá tener el alcance necesario para atender a toda la población que se pretende beneficiar con la implementación de tal política, y la segunda de ellas se refiere a que es necesario que el alcance de estas prevalezca el tiempo necesario para que las políticas sociales surtan sus efectos dentro de la sociedad.

Por ultimo analizaremos la implementación como característica esencial de toda política social, esta característica no es más que la evaluación de los resultados obtenidos por las políticas sociales, lo cual permitirá determinar qué impacto ha tenido la aplicación de dichas políticas en la problemática que se pretende resolver. Al momento de realizar la evaluación de las políticas sociales, se podrá determinar qué tan funcionales y eficientes resultan para la consecución de los objetivos planteados y de no resultar funcionales o eficientes, realizar una reestructuración de las mismas y en algunos casos hasta su cancelación.

Como bien se puede observar las anteriores características mencionadas se asemejan demasiado con las etapas o fases del proceso de las políticas públicas, esto toma demasiado sentido si consideramos que las políticas sociales son una rama de las políticas públicas, por tal razón de igual manera se puede determinar que las características anteriormente mencionadas son características esenciales de todo tipo de políticas públicas.

De una manera más precisa y tomando como base las definiciones mencionadas anteriormente de política social, se pueden destacar ciertas particularidades o características inherentes a toda política social, las cuales son:

- Toda política social es creada para satisfacer necesidades básicas y algunas necesidades superfluas de la sociedad.

- Toda política social se encontrara en la mayor parte del tiempo focalizada hacia los grupos que la sociedad identifique como vulnerables.
- Toda política social será creada para la reconstrucción del tejido social.
- Toda política social deberá de buscar eliminar la desigualdad social y acortar la brechas entre las clase sociales.
- Toda política social tendrá como principal objetivo la consecución del bienestar social de todos los individuos del Estado.

1.4.3. Objetivos de las Políticas Sociales

Como bien se sabe todas las organizaciones y acciones que realiza el hombre dentro de la sociedad tiene una finalidad u objeto para la cual fueron creadas, el caso de las políticas sociales no es una excepción a tal regla, como bien se mencionaba al principio de la investigación, las políticas públicas son creadas para la consecución del bien público temporal, pero de manera muy específica dentro de dichas políticas se encontrara a las políticas sociales, las cuales se puede decir que tienen como principales objetivos: la reconstrucción del tejido social, la reducción de las desigualdades y el bienestar social. Todos y cada uno de los anteriores objetivos contribuirán de manera sustancial a la obtención del fin del Estado.

Cuando se hace referencia al tejido social, se habla del conjunto de individuos, colectividades e instituciones que forman parte de la sociedad y sus relaciones dentro del seno de la misma, este se encuentra compuesto por vínculos sociales e institucionales que favorecen la cohesión y la reproducción de la vida social, de manera más específica se puede decir que está compuesto por las

unidades básicas de interacción y socialización dentro de la sociedad, como son las familias, comunidades y organizaciones.

El tejido social se ha ido deteriorando y debilitando debido a que el Estado no proporciona los elementos y herramientas necesarios para que exista un adecuado desenvolvimiento en la vida social, se puede señalar que de manera directa los principales afectados por tal deterioro son todos y cada uno de los individuos de la sociedad, puesto que al no contar la mayoría de la población con los elementos necesarios para su subsistencia, se torna sumamente complicado un desenvolvimiento adecuado de la vida social.

La reconstrucción del tejido social, es sumamente necesario puesto que este se ha visto gravemente afectado debido a las malas políticas económicas y a la nula o deficiente actuación del Estado dentro de la sociedad. Esta reconstrucción del tejido social se busca realizar a través del combate a la pobreza, en donde el gobierno pretende mejorar las condiciones de vida de la población consiguiendo con esto una mayor justicia social y un ambiente adecuado para el desenvolvimiento de la vida social.

El segundo objetivo al que se hizo mención fue, la reducción de desigualdades, por lo regular la creación y aplicación de las políticas sociales, son producto de los resultados obtenidos de las malas políticas económicas implementadas dentro de un país, principalmente de los modelos capitalistas como lo es el liberalismo y el neoliberalismo económico.

Dichos modelos como bien se sabe traen consigo una mala distribución de las riquezas provocando así disparidades económicas dentro de la sociedad, generando con esto un sinfín de desigualdades sociales, las cuales principalmente se pueden apreciar en el acceso a los servicios sociales básicos ya mencionados. Es obligación del Estado disminuir estas desigualdades, este debe tratar de acortar

la brecha existente dentro de las clases sociales, de manera que exista más que igualdad, equidad dentro de la sociedad, dirigiendo tanto políticas sociales como políticas económicas destinadas a proveer a los más necesitados, los medios y herramientas necesarias para tener una calidad de vida decorosa, contribuyendo así a la existencia de justicia social en el Estado.

Y por último, hablaremos del bienestar social como objetivo de las políticas sociales, como se pudo observar en los anteriores objetivos las políticas sociales, estas son creadas para la reconstrucción de tejido social y de igual forma para recortar las desigualdades sociales existentes en el seno de la sociedad, pero de igual manera y como ya se mencionó con anterioridad, uno de los principales objetivos de formular acciones y políticas por parte del Estado, es el que los miembros de la sociedad cuenten con bienestar social.

Se puede decir que se tiene bienestar social cuando se satisfacen desde necesidades básicas como son educación, alimentación, vivienda, empleo y sustento económico, hasta necesidades superfluas, como son esparcimiento, tecnología y transporte, es decir el individuo de la sociedad cuenta con los medios y elementos necesarios para su desenvolvimiento personal y colectivo.

En este sentido y de una manera más precisa entenderemos que las políticas sociales tiene como principal objetivo el satisfacer las necesidades básicas y superfluas de la sociedad para la consecución del bienestar social, lo que contribuirá a la consecución de los cuales pueden ser considerados sus objetivos secundarios, como lo es la reconstrucción del tejido social y la reducción de las desigualdades sociales. La consecución del objetivo principal nos conducirá a la consecución de los objetivos secundarios.

1.4.4 Clasificación de las Políticas Sociales

Para efectos de la presente investigación tomaremos en cuenta la clasificación realizada por Margarita Rozas y Arturo Fernández, los cuales realizan una clasificación en base a sus diversas áreas de intervención de las políticas sociales, es importante destacar que para ellos dichas áreas de intervención se encuentran reducidas únicamente a la satisfacción de las necesidades primordiales de los individuos de la sociedad, en donde podremos encontrar tanto necesidades básicas como superfluas, la clasificación es la siguiente:

- A. *Políticas sociales para la existencia de empleo y de un ingreso mínimo:* este tipo de políticas tratan de asegurar la existencia de ingresos mínimos para la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos. Las medidas relativas son indemnización y absorción del desempleo, formación de jóvenes, existencia de normas sobre salario mínimo y sobre seguro contra vicisitudes excepcionales (enfermedad, accidentes de trabajo) y contra circunstancias previsibles (la vejez y la necesidad de un retiro indemnizado).
- B. *Políticas sociales para la protección de las condiciones de trabajo:* Se trata de lograr el respeto a la salud y dignidad del trabajador, a través de una compleja red de medidas que se refieren entre otras, a la reglamentación de la duración del trabajo, a las formas de ejercicio del mismo y al derecho y libertad de sindicación de los trabajadores en la empresa.
- C. *Políticas sociales para la educación, la formación y la cultura:* Es el conjunto de medidas destinadas a integrar los miembros de una sociedad a sus diversos roles y funciones y a perfeccionar esa integración a través de su expansión intelectual y espiritual.

- D. *Políticas sociales para la higiene pública y la salud*: consisten en un complejo conjunto de medidas destinadas a prever y curar enfermedades individuales y sociales y a desarrollar la Medicina Preventiva y Curativa.
- E. *Políticas sociales para la asistencia social*: La Asistencia Social es entonces definida el conjunto de programas y de instituciones y servicios que tienen por objeto satisfacer las necesidades de los seres humanos que no estén incluidas en el resto de las Políticas Sociales. Esto es decir que la Asistencia Social cubre las necesidades "residuales", o sea las que no están satisfechas por los beneficios derivados de las políticas laborales, de salud, vivienda, de seguridad social, etc. Estas necesidades "residuales" son características de sectores sociales vulnerables, como los ancianos, los niños, los impedidos físicos y mentales, etc.
- F. *Políticas sociales para el urbanismo y la vivienda*: La garantía de alojamientos decentes ligados a su distribución adecuada en el espacio constituye uno de los principales dominios de esta política social. En este rubro las medidas sociales consisten en la creación de equipamientos urbanísticos, como servicios comerciales, calles, etc.
- G. *Políticas sociales para la recreación*: Las medidas que suelen tomarse para desarrollar esta política social se refieren a la creación de equipamientos recreativos y culturales; a la reglamentación de tiempo libre mínimo y pagado por el empleador.³⁴

La importancia de abordar la clasificación de la políticas sociales con referencia a sus áreas de intervención, es debido a que como ya veremos más adelante todas y cada una de las líneas de acción de estas, representan un

³⁴ Fernández, Arturo y Rozas, Margarita, *"Política social y trabajo social"*, Argentina, HVMANITAS, 1988, pp.

indicador de la pobreza muy particularmente en México y en América Latina, lo que quiere decir que todas y cada una de las políticas sociales anteriormente mencionadas tiene como principal objetivo la erradicación de la pobreza en el Estado.

Ahora que ya conocemos que son las políticas sociales, cuáles son sus principales características y cuáles son sus principales objetivos, es momento de focalizar todo el conocimiento anteriormente adquirido en el análisis de las políticas sociales mexicanas. Es necesario realizar el análisis de las políticas sociales mexicanas, debido a que se pretende más adelante hacer un contraste entre las políticas sociales nacionales y las políticas sociales del Estado de Michoacán, así como de sus marcos jurídicos, de manera que se pueda determinar si las políticas sociales del Estado de Michoacán se encuentran alineadas y en apego a las políticas sociales nacionales y a los objetivos y finalidades de la nación.

CAPÍTULO II. LAS POLITICAS SOCIALES DEL ESTADO MEXICANO Y SU MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE A LA POBREZA

Sumario. 2.1 El Estado Mexicano - 2.2 El Gobierno de México y sus Políticas Sociales - 2.3 Marco Jurídico Federal de la Políticas Sociales en México

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar el contexto total de las Políticas Sociales Mexicanas, lo que nos permitirá realizar un estudio detallado de las mismas, pudiendo identificar si la formulación, ejecución, evaluación y modificación o extinción de las mismas, atienden las necesidades, problemáticas y todo el contexto jurídico y social presente en el Estado Mexicano.

El análisis de los contextos anteriormente mencionado nos permitirá conocer el impacto que estas han tenido muy puntualmente en la erradicación de la pobreza, tomando en cuenta que estas deben de ser creadas para la restauración del tejido social y la consecución del bienestar social de los individuos de la sociedad. En este capítulo de igual manera se puntualizara de manera precisa el contenido del marco jurídico que engloba las políticas sociales mexicanas para el combate a la pobreza, determinando si estas se encuentran en apego a lo establecido por este, en cuanto a su creación, ejecución y objetivos.

2.1 El Estado Mexicano

La intención de estudiar el Estado mexicano y sus elementos, tienen razón de ser debido a que si recordamos, en el estudio introductorio de la presente investigación, se determinó que el diseño y formulación de las políticas sociales deberá de atender necesariamente todo el contexto presente en el Estado que las implementa, lo que quiere decir que para una adecuada elaboración, aplicación y obtención de resultados positivos, es necesario que las políticas sociales nacionales tomen en cuenta las necesidades y problemáticas existentes en determinado territorio, en

determinada población y de igual manera hacer conciencia de las fortalezas y deficiencias presenten dentro de las instituciones que integran el Estado, pudiendo determinar si estas son capaces para desarrollarlas.

A continuación hablaremos brevemente de los elementos del Estado mexicano, tratando de explicar más que su significado, las particularidades con las que cuentan cada uno de ellos, lo que nos permitirá determinar si las políticas sociales son focalizadas de acuerdo a las problemáticas y necesidades presentes en cada uno de sus elementos.

2.1.1. Territorio

De acuerdo al artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el territorio nacional se encuentra integrado por las entidades federativas; islas, arrecifes y cayos en los mares adyacentes; las islas Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos; las aguas de los mares territoriales; y el espacio situado sobre el territorio nacional. De acuerdo con cifras del INEGI la superficie total de México supera los 5 millones de kilómetros cuadrados.

La importancia de señalar al territorio mexicano no es precisamente conocer la extensión que tiene el mismo o como se integra, sino mostrarnos las divisiones existentes dentro del territorio mismo, ya que como explicaremos más adelante las políticas sociales pueden clasificarse o dividirse de acuerdo al territorio donde se diseñen o ejecuten.

Es importante resaltar la importancia que para tal efecto tienen los artículos 42 y 115 de la CPEUM, ya que el primero de ellos hace referencia a las entidades federativas que no son otra cosa que los Estados miembros de la República mexicana, que en su conjunto conforman el territorio nacional; y el segundo de ellos

hace referencia a los municipios que son la base de la división territorial de las entidades federativas o Estados.

Lo anterior resulta de suma importancia, puesto que permitirá explicar más claramente como las políticas sociales o cualquier tipo de políticas, podrán ser aplicadas atendiendo a la territorialidad del Estado mexicano, ¿cómo es esto?, existirán políticas que tendrán aplicación en la totalidad del territorio nacional, entendiendo que estas serán aplicadas en todas y cada una de sus entidades federativas, incluyendo sus municipios; por otro lado habrá políticas que se aplicaran únicamente en alguna o algunas entidades federativas, incluyendo sus municipios; y por ultimo encontraremos aquellas políticas que serán aplicadas a algún o algunos municipios de alguna entidad federativa.

A continuación daremos una breve explicación de lo que representa la territorialidad para las políticas públicas.

Antes de continuar es necesario tener en claro el concepto de territorio, ya que como bien se mencionó este elemento es importante para implementación de las políticas sociales. Para efectos del presente trabajo se entenderá por territorio lo establecido por Pascual Alberto Orozco Garibay, el cual lo define de dos distintas maneras, primeramente, lo define como “el espacio geográfico dentro del cual se ejerce el poder estatal”³⁵ y posteriormente, lo define como “el ámbito espacial de validez del orden jurídico”³⁶, ambas definiciones orientan su entendimiento a lo que se conoce como ámbito espacial de validez, que no es otra cosa que aquel rasgo que determina que en determinado territorio puede ser aplicable o no una ley, una norma, un precepto, una política o bien que una autoridad es competente de actuar,

³⁵ Orozco Garibay, Pascual Alberto, “El Estado mexicano. Su estructura constitucional”, *Revista Mexicana de Derecho*, México, núm. 6, 2004, p.11

³⁶ *Ídem*

en México dicho ámbito espacial de validez se tiene presente en tres dimensiones: federal, estatal y municipal.

Con lo hasta aquí expuesto se puede observar que el territorio vas más allá del espacio geográfico de determinada nación y Estado, puesto que como ya se señaló cuando se habla de territorio, se usa tal concepto para hacer referencia tanto al espacio geográfico como al ámbito espacial de validez, tomando en cuenta esto, se puede señalar que en México siempre y cuando se atiende a la territorialidad y al ámbito espacial de validez, se pueden encontrar tanto políticas sociales nacionales, estatales, regionales y municipales.

Las *políticas sociales nacionales* serán aquellas que son diseñadas y ejecutadas por el poder ejecutivo y legislativo federal, tales figuras en nuestro país como bien se sabe están representadas, principalmente por el Presidente de la República así como el Congreso del Unión.

Estas políticas serán de aplicación general en todo el territorio nacional, el cual como ya se explicó, abarca en su totalidad a las entidades federativas así como a sus municipios, tendrán estas el principal objetivo de proporcionar a todos los ciudadanos mexicanos el bienestar social anhelado, así como disminuir las brechas sociales existentes en todo el territorio nacional. Estas políticas sociales no tendrán distinciones en su aplicación puesto que al tener el carácter federal serán destinadas al total de población mexicana, teniendo el conocimiento que puede existir exclusión de alguna de estas políticas de acuerdo a la población a la que vaya dirigida.

Las *políticas sociales estatales*, son aquellas que corresponden a las entidades federativas, estas son diseñadas o ejecutadas por el poder ejecutivo y legislativo de la propia entidad federativa, de manera que estas políticas únicamente

tendrán aplicación en el espacio territorial de la entidad federativa de que se trata, entendiendo que este será su ámbito especial de validez.

Siendo un poco más claros, se puede señalar que las políticas sociales estatales, serán aquellas que diseñe y ejecute un Estado de la república, estas únicamente tendrán efectos para los individuos que forman parte de dicha entidad. Es necesario que cada entidad federativa diseñe e implemente sus propias políticas sociales, debido a que como recordaremos estas estarán destinadas a satisfacer el bienestar social y los interés públicos de los individuos que la integran, motivo por el cual el Estado mismo, al momento de su diseño, necesariamente deberá tomar en cuenta las necesidades y particularidades propias de la entidad federativa.

Las *políticas sociales municipales*, al igual que las demás políticas sociales vistas con anterioridad, tendrán como rasgo característico a los individuos que participan en su elaboración, al igual que su ámbito espacial de validez. En este caso se puede señalar que los responsables del diseño y la implementación de las políticas sociales municipales son el cabildo del municipio, y su ámbito espacial de validez será el espacio territorial del municipio que se trate.

Por lo regular las políticas sociales municipales, deberán de ser las más precisas de todas, puesto que la figura del municipio, es considerada el nivel de gobierno que tiene mayor cercanía con la sociedad, debido a que este nivel de gobierno tiene un mayor contacto con la población, motivo por el cual, le es más fácil y sencillo identificar las necesidades y problemáticas presentes en el seno de la sociedad, por lo cual sus acciones y programas deberán de ser más precisas en cuanto a la resolución de los problemas de la sociedad.

Las principales políticas sociales existentes con referencia a su territorio como ya mencionamos son las políticas sociales nacionales, estatales y

municipales, pero de igual manera, existe otro tipo de políticas sociales que atienden a la territorialidad del Estado mexicano, estas son las políticas sociales regionales.

Las *políticas sociales regionales*, pueden considerarse como el conjunto de medidas orientadas a reducir los desequilibrios o disparidades interregionales en términos sociales, este tipo de políticas serán destinadas a dar apoyo específico a aquellas partes del territorio que se encuentren más atrasadas en cuestiones económicas y sociales, se pueden encontrar tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal, ya que tanto como la federación como las entidades federativas podrán diseñar algunas políticas para beneficiar a una región en específica dentro de su territorio.

En relación al diseño, formulación y aplicación de las políticas sociales sea cual sea su ámbito espacial de validez, es necesario hacer mención, de lo que se conoce como Zonas de Atención Prioritaria, las cuales resultan ser de suma importancia, muy puntualmente estas se reconocen dentro del artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual se analizará brevemente más adelante. De acuerdo a dicho artículo se puede reconocer como Zonas de Atención Prioritaria, a “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social”.

La definición anterior permite ver por qué es importante la identificación de las Zonas de Atención prioritaria para el diseño, formulación y aplicación de todo tipo de políticas sociales, esto principalmente debido que al tener bien identificadas dentro del territorio nacional aquellas Localidades, Municipios o Estados, con mayor grado de marginación o mayores índices de pobreza, el Estado Mexicano y sus Entidades Federativas podrán focalizar sus políticas, acciones y recursos a atender primeramente estas zonas marginadas, contribuyendo con esto primeramente a la

consecución del bienestar social de las personas que residen dentro de dichas zonas y posteriormente a disminuir los índices de pobreza en la nación.

Ahora que ya se explicaron las políticas sociales desde el ámbito de su validez, se puede ejemplificar cada una de las políticas sociales anteriormente mencionadas dentro del territorio nacional, como ya se mencionó, las políticas sociales nacionales serán aquellas acciones o programas implementadas en todo el territorio nacional, lo que quiere decir que se aplicaran en sus 32 entidades federativas, una política social nacional que podemos encontrar en México actualmente es el programas de becas “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, el cual se aplica en todo el territorio nacional como apoyo económico a jóvenes universitarios de todo el país.

Dentro de las políticas sociales a nivel estatal podemos encontrar de igual manera el programa “SIALIMENTA” en el Estado de Michoacán, este programa pretende erradicar la pobreza en adultos mayores de 65 años que viven en condiciones de pobreza en el Estado, esta política social debido a su carácter estatal, tendrá únicamente aplicación en los 113 municipios que integran el Estado Michoacán, lo que quiere decir, que este será ajeno a otras entidades federativas.

En las políticas sociales municipales se pondrá como ejemplo el “Programa de Bienestar Alimentario para Madres Jefas de Familia” el cual es ejecutado actualmente por el gobierno de Morelia, el cual únicamente tendrá vigencia y validez dentro del territorio que comprende al municipio en mención, abarcando sus localidades y tenencias únicamente.

Y por último haremos referencia a una política regional la cual puede ser considerada fiscal y social, dicha política consistió en la creación de la “Zona Libre de la Frontera Norte de México”, dicha zona comprende los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, con la creación

de la misma, se determinó que en tal región del país el salario mínimo y los impuestos disminuirían, de manera que se apoyara específicamente a la gente de esa región por considerar a esta como el ultimo filtro para la migración en México.

Como se puede observar el territorio como elemento constitutivo del Estado es de suma importancia para las políticas sociales, no únicamente en México sino en todos los Estados nacionales, ya que dicho elemento servirá principalmente como límite para la formulación e implementación de las políticas sociales, entendiendo que, sea cual sea el ámbito de su aplicación, estas podrán ser complementarias entre ellas o podrán coadyuvar las unas con las otras, para tener mejores resultados y mayor alcance dentro del territorio nacional, queriendo decir con esto, que exista un mayor número de beneficiados con la aplicación de las políticas sociales presentes en el territorio mexicano.

2.1.2 Población

El siguiente elemento que se analizara es el elemento humano del Estado mexicano, que al igual que el territorio, este elemento desempeña un papel sumamente importante dentro del diseño e implementación de las políticas sociales, puesto que en base a sus particularidades y necesidades, son formuladas y ejecutadas las mismas. Antes de continuar es sumamente importante definir el concepto de población, lo que nos permitirá realizar un análisis más certero.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra población significa “conjunto de personas que habitan en un determinado lugar”³⁷, mientras que para Wilson Herrera Llanos, la palabra población hace referencia a “la

³⁷ *Diccionario de la Real Academia Española, “Población”, España, 2014. Disponible en <https://dle.rae.es/poblaci%C3%B3n>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.*

agrupación humana como elemento indeterminado del Estado; ya que se refiere a todos sus habitantes, tengan el carácter o la condición que tuvieran”³⁸.

Como se puede observar en ambas definiciones se muestra muy claramente que el término población, hace referencia a todos los individuos que habitan en un determinado lugar o territorio más precisamente en un Estado, esto sin importar la condición en la que se encuentren, sus gustos, sus preferencias, su ocupación, etc., entendiendo que todos los individuos que residen en determinado territorio son parte de un Estado, únicamente por el simple hecho de residir en él, sin importar lo demás.

Ahora que ya se ha definido el termino de población es momento de centrar la atención en la población de Estado mexicano, la cual por lo anteriormente expuesto, se reconocerá como el cumulo de individuos que residen dentro del territorio que comprende al Estado mexicano. Pero ¿Por qué es importante el estudio de tal elemento?, pues como se mencionaba al inicio del tema, toda política sea cual sea la materia de la misma, deberá de ser enfocada a satisfacer las necesidades y problemáticas latentes en la población, atendiendo sus particularidades y características.

De acuerdo con datos del Banco Mundial en México para el año 2018, en México existían 126 millones 190 mil 788 habitantes³⁹, este es el dato más reciente en cuanto a lo referente al número de habitantes en México. Dentro de esta población se puede encontrar un gran variedad de características propias de cada uno de los habitantes, los que permitirá generar información estadística en cuanto al estado que guarda la población en nuestro país, de manera que esta información pueda ser utilizada para orientar las políticas y acciones del gobierno al desarrollo económico y social, esto principalmente debido a que al conocer las estadísticas

³⁸ Herrera Llanos, Wilson, “La población”, *Revista de derecho*, Colombia, núm. 19, 2003, p. 226.

³⁹ Banco Mundial, “Población total de México”, *Datos*, Estados Unidos de América, 2019. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/pais/mexico?view=chart>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.

poblacionales de nuestro país, las políticas deberán de ser más eficientes para enfrentar aquellos desafíos que son generados por las propias particularidades de la sociedad.

De acuerdo al INEGI, que es el organismo encargado generar la información estadística de nuestro país, existen ciertos rubros que permiten al gobierno destinar adecuadamente sus políticas y acciones para el desarrollo económico y social. Dicho órgano estima necesario para lo anterior, conocer información precisa de dos ejes en particular, por una parte encontraremos aquella información referente a la vivienda y por otra parte la información referente a la población.

En lo referente a la vivienda el INEGI considera necesario que el gobierno cuente con información en:

- Características constructivas
- Acceso al agua
- Electricidad
- Instalaciones sanitarias y saneamiento
- Disponibilidad de algunos bienes electrodomésticos y para transporte
- Tecnologías de la información
- Condiciones para cocinar
- Tenencia y forma de adquisición
- Manejo de residuos sólidos⁴⁰

En lo referente a la población el INEGI considera necesario que el gobierno cuente con información en:

- Estructura por edad y sexo

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de población y vivienda (2020). Resumen ejecutivo*, 2a. ed., México, INEGI, 2019, pp. 15-16.

- Parentesco, situación conyugal
- Migración
- Fecundidad y mortalidad
- Etnicidad (población indígena y afrodescendiente)
- Discapacidad
- Religión
- Servicios de salud
- Educación
- Condición de actividad
- Registro de nacimiento
- Características económicas
- Movilidad cotidiana
- Alimentación
- Ingresos monetarios de fuentes distintas al trabajo ⁴¹

Como se puede observar y como más adelante se señalara el conocimiento de todo este cumulo de información en lo referente a las condiciones en las que vive la población, le será útil al propio Estado, no únicamente para dirigir sus políticas y acciones de manera certera, sino de igual manera le servirá para realizar una evaluación de las mismas y así mismo poder identificar el grado de prosperidad y pobreza que existe en el territorio nacional, debido a que el grado de prosperidad y de pobreza se podrán identificar a partir de esta información estadística.

En el caso particular del presente estudio, al ser el principal objetivo el análisis de las políticas sociales, deberemos de centrar la atención en el grado de pobreza que enviste a la mayor parte de la población mexicana, así como aquellas características que mencionamos anteriormente y contribuyen a fomentarla, ya que como se mencionó en el estudio referente a las políticas sociales, estas deberán de

⁴¹ *Ídem*

ser formuladas o diseñadas principalmente para la erradicación o disminución de la misma y de los factores que la agravan.

A continuación analizaremos a la pobreza que se puede señalar como un rasgo característico que afecta severamente a la población mexicana.

2.1.2.1 La Pobreza como rasgo característico de la Población en México

Anteriormente se mencionaba que la pobreza podía ser considerada como una situación, en la cual un individuo, no puede satisfacer sus necesidades físicas y psicológicas primarias para una calidad de vida óptima, esto principalmente debido a la falta de recursos económicos.

A su vez el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), quien es el encargado de definir, identificar y medir la pobreza en el Estado mexicano, señala que a diferencia de lo que se piensa de la pobreza, esta va más allá de únicamente las carencias económicas, este consejo determina que “la pobreza se refleja no sólo en bajos niveles de ingreso, sino también en las precarias condiciones de vida de la población, es decir, en la imposibilidad de acceder a una alimentación adecuada, a servicios educativos, a servicios de salud, a fuentes formales de empleo, a una vivienda digna, a una pensión, entre otros aspectos.”⁴²

Con lo anterior se puede observar que la pobreza incorpora en su concepto no únicamente el aspecto económico, sino que también toma en cuenta actividades sumamente importantes para el desarrollo integral de los individuos, aquellos factores o elementos presentes en la población que ya mencionábamos y agravan

⁴² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Medición multidimensional de la pobreza”, *El trimestre económico*, México, vol. LXXXI (1), núm.321, enero-marzo, 2014, p. 7

la pobreza, he de aquí la importancia de la generación de políticas sociales optimas, eficientes y eficaces que permitan sino erradicar la pobreza, si disminuirla de manera que toda la población cuente con los medios necesario para su adecuado desarrollo integral.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, se puede señalar que en México, el CONEVAL, el cual ha sido pionero en desarrollar mediciones oficiales de pobreza, ha utilizado una metodología de varios indicadores que contribuyen a medir o valorar la intensidad de la pobreza de cada ciudadano mexicano, esta metodología es llamada *medición multidimensional de la pobreza*, la cual no únicamente comprende el ingreso económico, sino que toma en cuenta algunos de los factores o elementos presentes en la población mexicana .

Profundizando un poco más en el tema de la identificación y la medición multidimensional de la pobreza, se puede ser un poco más preciso, determinando que el CONEVAL, toma en cuenta lo establecido por la LGDS en su artículo 36, el cual indica aquellos indicadores que se deben tener en cuenta para la definición, identificación y medición de la pobreza, los cuales son los siguientes:

- I. Ingreso corriente per cápita
- II. Rezago educativo promedio en el hogar
- III. Acceso a los servicios de salud
- IV. Acceso a la seguridad social
- V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa
- VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
- VIII. Grado de cohesión social
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada

El señalar los anteriores indicadores permite tener un panorama más amplio de la pobreza en el Estado mexicano, puesto que según la lógica que acompaña al legislador mexicano, todos y cada uno de los elementos o acciones que integran la pobreza se encuentran plasmados en los mismos. Es necesario puntualizar que en base a los indicadores de la pobreza que reconoce la LGDS, el CONEVAL reconoce varios tipos de pobreza, dándole mayor importancia a dos vertientes de ella, una es la *pobreza*, la cual se puede considerar como una forma moderada de la misma y la otra es la *pobreza extrema*, la cual es considerada como la más gravosa de los tipos de pobreza.

La primera de ellas es utilizada para referirnos a la situación de un individuo que vive con al menos una carencia social de los indicadores mencionados anteriormente y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias⁴³.

La segunda de ellas es utilizada para referirnos a un individuo que se encuentra viviendo con tres o más carencias, de los indicadores anteriormente mencionados, y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínima. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana⁴⁴.

Es de suma importancia para dejar en claro las vertientes de la pobreza, definir algunos conceptos técnicos que se pudieron observar en los anteriores conceptos. Primeramente hablaremos de las necesidades alimentarias y las necesidades no alimentarias.

⁴³ Glosario del CONEVAL, “Pobreza”, México, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.

⁴⁴ Glosario del CONEVAL, “Pobreza Extrema”, México, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.

La primera de ellas no genera mayor problema puesto que como su nombre lo indica son aquellas necesidades tendientes a la satisfacción de una adecuada y optima alimentación, se puede decir que estas necesidades quedaran cubiertas con la adquisición de los productos que integran la canasta básica de alimentos, los cuales son un total de 40 productos que se consideran los más indispensables para tal fin. Los artículos que la integran pueden observarse en la Figura 1.

Figura 1. Canasta Básica de Alimentos



Fuente: Gobierno de México, Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural

Mientras que las necesidades no alimentarias, son aquellas que ya se mencionaron anteriormente, se puede decir que son necesidades superfluas, las cuales si bien no son indispensables para la vida misma, si lo son para un adecuado desarrollo integral de cualquier individuo. El CONEVAL, en su contenido para la elaboración de la línea del bienestar reconoce como necesidades no alimentarias las siguientes:

- Transporte público

- Limpieza y cuidados de la casa
- Cuidados personales
- Educación, cultura y recreación
- Comunicaciones y servicios para vehículos
- Vivienda y servicios de conservación
- Prendas de vestir, calzado y accesorios
- Cristalería, blancos y utensilios domésticos
- Cuidados de la salud
- Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda
- Artículos de esparcimiento

Es necesario que se tenga muy presente la identificación de los artículos o servicios que integran las necesidades alimentarias y no alimentarias, ya que como se mencionó anteriormente en las vertientes de la pobreza, estas resultan ser de suma importancia para la identificación y medición de la pobreza misma. Las necesidades y artículos que integran tanto las necesidades alimentarias como las no alimentarias deberán de considerarse como el umbral mínimo de alimentos, servicios e instrumentos necesarios para un desarrollo integral óptimo de los individuos que residen en el país.

Otros términos que son importantes de definir y que servirán para entender mejor el concepto de pobreza en el Estado mexicano, es el de línea de bienestar y línea de bienestar mínimo, los cuales tienen mucha relación con las necesidades alimentarias y las necesidades no alimentarias.

La línea de bienestar mínimo “equivale al valor total de la canasta alimentaria por persona al mes”⁴⁵, dejando en claro que dentro de esta no se

⁴⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, México, 2018. Disponible en

incorporan las necesidades no alimentarias. Como tal la línea de línea de bienestar mínima y las necesidades alimentarias son lo mismo, su única diferencia es que la primera de ellas, ya se les asigna un valor monetario a los productos que cubren las necesidades alimentarias. De acuerdo al CONEVAL, esta línea de bienestar mínimo tiene un costo en la zona urbana de \$1,576.06 pesos mexicanos (véase tabla 2) y en la zona rural de \$1,117.79 pesos mexicanos (véase tabla 3).

Por el otro lado encontraremos la línea de bienestar, la cual “equivale al valor total de la canasta alimenta y de la canasta no alimentaria por persona al mes”⁴⁶, como se puede observar esta línea de bienestar incorpora ambas necesidades, por lo cual esta se considera como el valor económico de los instrumentos necesario para un desarrollo integral. La línea de bienestar de acuerdo al CONEVAL, tiene un costo en la zona urbana \$3,150.60 pesos mexicanos (véase tabla 4) y en la zona rural de \$2,036.97 pesos mexicanos (véase tabla 4).

Con los indicadores y la información anteriormente señalada, el CONEVAL en cuanto a la identificación y medición de la pobreza en el año 2018, identifico que en México el 41.9% de la población vivía en situación de pobreza, representando un total de 52 millones 425 mil 887 habitantes⁴⁷. Pero dentro esta población que vive en pobreza, encontramos a aquellos habitantes que viven en una condición más alarmante, aquellos que viven pobreza extrema, ya que para el 2018, el 7.4% de la población mexicana vivía en tal condición, traduciéndose a un total de 9 millones 310 mil 153 habitantes⁴⁸. En la gráfica 1 se puede observar de manera más

<http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*, México, 2019, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>.

⁴⁸ Ídem

precisa de qué manera se distribuye la pobreza en los 126 millones 190 mil 788 habitantes del Estado Mexicano (véase grafica 1).

Tabla 2. Línea de Bienestar mínimo (Urbana)

Grupo	Nombre	Consumo (arx día)	Precio x kg/L	Costo diario	Costo mensual
		1.592.5		\$ 52.54	\$ 1,576.06
Maíz	Tortilla de maíz	155.4	16.5	\$ 2.56	\$ 76.85
	Pasta para sopa	5.6	34.5	\$ 0.19	\$ 5.84
Trigo	Pan blanco	26.0	33.0	\$ 0.86	\$ 25.70
	Pan de dulce	34.1	64.9	\$ 2.21	\$ 66.45
	Pan para sándwich, hamburguesas,	5.6	59.6	\$ 0.33	\$ 9.97
Arroz	Arroz en grano	9.2	21.4	\$ 0.20	\$ 5.93
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena	3.6	71.8	\$ 0.26	\$ 7.81
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	21.1	138.1	\$ 2.91	\$ 87.33
	Molida	13.9	115.7	\$ 1.61	\$ 48.25
Carne de cerdo	Costilla y chuleta	20.3	83.6	\$ 1.70	\$ 50.85
Carnes procesadas	Chorizo y longaniza	3.1	100.0	\$ 0.31	\$ 9.38
	Jamón	4.1	101.3	\$ 0.42	\$ 12.46
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	15.8	61.0	\$ 0.96	\$ 28.81
	Pierna, muslo y pechuga sin hueso	4.5	84.4	\$ 0.38	\$ 11.49
	Pollo entero o en piezas	17.1	57.2	\$ 0.98	\$ 29.27
Pescados frescos	Pescado entero	3.4	75.5	\$ 0.26	\$ 7.73
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	203.8	17.4	\$ 3.54	\$ 106.15
Quesos	Fresco	4.8	84.2	\$ 0.41	\$ 12.23
Otros derivados de la leche	Yogur	6.7	39.3	\$ 0.26	\$ 7.87
Huevos	De gallina	33.4	35.4	\$ 1.18	\$ 35.44
Aceites	Aceite vegetal	10.9	27.8	\$ 0.30	\$ 9.08
Tubérculos crudos o frescos	Papa	44.6	16.2	\$ 0.72	\$ 21.72
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	42.3	23.3	\$ 0.99	\$ 29.63
	Chile*	10.2	42.7	\$ 0.43	\$ 13.01
	Jitomate	63.0	27.5	\$ 1.73	\$ 51.94
Leguminosas	Frijol	50.6	28.0	\$ 1.41	\$ 42.42
	Limón	26.0	24.2	\$ 0.63	\$ 18.87
Frutas frescas	Manzana y perón	29.9	28.5	\$ 0.85	\$ 25.52
	Naranja	28.6	11.2	\$ 0.32	\$ 9.59
	Plátano tabasco	34.7	15.8	\$ 0.55	\$ 16.39
Azúcar y mieles	Azúcar	15.1	25.6	\$ 0.39	\$ 11.55
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	8.7	93.8	\$ 0.81	\$ 24.35
	Agua embotellada	411.5	1.6	\$ 0.66	\$ 19.68
Bebidas no alcohólicas	Jugos y néctares envasados	56.1	19.6	\$ 1.10	\$ 33.02
	Refrescos de cola y de sabores	169.0	14.5	\$ 2.44	\$ 73.32
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar		1.9	\$ 14.84	\$ 445.11
	Otros alimentos preparados		1.9	\$ 2.83	\$ 85.02

Fuente: Consejo para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Contenido y Valor de las Líneas de Pobreza por Ingresos 1992-2019*, México, 2019. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Tabla 3. Línea de Bienestar Mínimo (Rural)

Grupo	Nombre	Consumo (grx/día)	Precio x kg/L	Costo diario	Costo mensual
		1,354.3		\$ 37.26	\$ 1,117.79
Maíz	Maíz en grano	70.2	6.7	\$ 0.47	\$ 14.11
	Tortilla de maíz	217.9	16.2	\$ 3.54	\$ 106.13
Trigo	Pasta para sopa	7.8	34.4	\$ 0.27	\$ 8.07
	Galletas dulces	3.1	61.1	\$ 0.19	\$ 5.66
	Pan blanco	11.2	30.9	\$ 0.35	\$ 10.41
	Pan de dulce	18.0	51.4	\$ 0.93	\$ 27.80
Arroz	Arroz en grano	14.0	19.1	\$ 0.27	\$ 7.99
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	18.5	130.7	\$ 2.42	\$ 72.59
	Cocido o retazo con hueso	14.8	94.0	\$ 1.39	\$ 41.76
	Molida	13.6	109.7	\$ 1.49	\$ 44.80
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	27.9	58.5	\$ 1.63	\$ 48.93
	Pollo entero o en piezas	32.5	58.4	\$ 1.89	\$ 56.85
Pescados frescos	Pescado entero	6.3	58.2	\$ 0.37	\$ 10.96
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	119.0	17.8	\$ 2.11	\$ 63.45
	Leche bronca	37.0	9.6	\$ 0.35	\$ 10.61
Quesos	Fresco	5.0	84.2	\$ 0.42	\$ 12.57
Huevos	De gallina	29.6	38.2	\$ 1.13	\$ 33.93
Aceites	Aceite vegetal	17.6	27.7	\$ 0.49	\$ 14.57
Tubérculos crudos o frescos	Papa	32.7	16.6	\$ 0.54	\$ 16.26
Verduras y legumbres frescas	Cebolla	39.4	24.1	\$ 0.95	\$ 28.49
	Chile*	10.5	43.2	\$ 0.45	\$ 13.62
	Jitomate	67.1	27.6	\$ 1.85	\$ 55.57
Leguminosas	Frijol	63.7	25.0	\$ 1.59	\$ 47.75
Frutas frescas	Limón	22.4	26.5	\$ 0.60	\$ 17.85
	Manzana y perón	25.8	24.8	\$ 0.64	\$ 19.22
	Naranja	24.8	11.3	\$ 0.28	\$ 8.43
	Plátano tabasco	32.5	15.3	\$ 0.50	\$ 14.86
Azúcar y mieles	Azúcar	20.0	25.0	\$ 0.50	\$ 14.95
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	3.5	82.8	\$ 0.29	\$ 8.61
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	241.8	1.4	\$ 0.33	\$ 9.82
	Refrescos de cola y de sabores	106.2	15.5	\$ 1.65	\$ 49.45
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar		1.9	\$ 6.17	\$ 184.99
	Otros alimentos preparados		1.9	\$ 1.22	\$ 36.73

Fuente: Consejo para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Contenido y Valor de las Líneas de Pobreza por Ingresos 1992-2019*. México, 2019. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Las anteriores cifras se calcularon a partir de las bases de datos del Modelo Estadístico para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2018 que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo que permitió darle certeza y veracidad a las cifras presentadas por el CONEVAL.

La pobreza en México se puede presentar como un rasgo característico y muy cimentado dentro de su población, esto debido a que si bien es cierto que el

gobierno ha diseñado e implementado políticas y acciones tendientes a erradicarla o disminuirla esta se ha mantenido.

Tabla 4. Línea de Bienestar (Urbana y Rural)

	URBANA	RURAL
Línea de Pobreza por Ingresos (Canasta alimentaria más no alimentaria)	\$ 3,150.60	\$ 2,036.97
Grupo		
Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta alimentaria)	\$ 1,576.06	\$ 1,117.79
Canasta no alimentaria	\$ 1,574.54	\$ 919.18
Transporte público	\$ 255.51	\$ 157.94
Limpieza y cuidados de la casa	\$ 86.37	\$ 79.14
Cuidados personales	\$ 151.89	\$ 96.77
Educación, cultura y recreación	\$ 316.69	\$ 120.65
Comunicaciones y servicios para vehículos	\$ 47.71	\$ 12.81
Vivienda y servicios de conservación	\$ 240.55	\$ 136.70
Prendas de vestir, calzado y accesorios	\$ 189.57	\$ 123.70
Cristalería, blancos y utensilios domésticos	\$ 21.93	\$ 16.91
Cuidados de la salud	\$ 207.19	\$ 142.50
Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda	\$ 23.86	\$ 14.13
Artículos de esparcimiento	\$ 4.78	\$ 1.64
Otros gastos	\$ 28.48	\$ 16.30

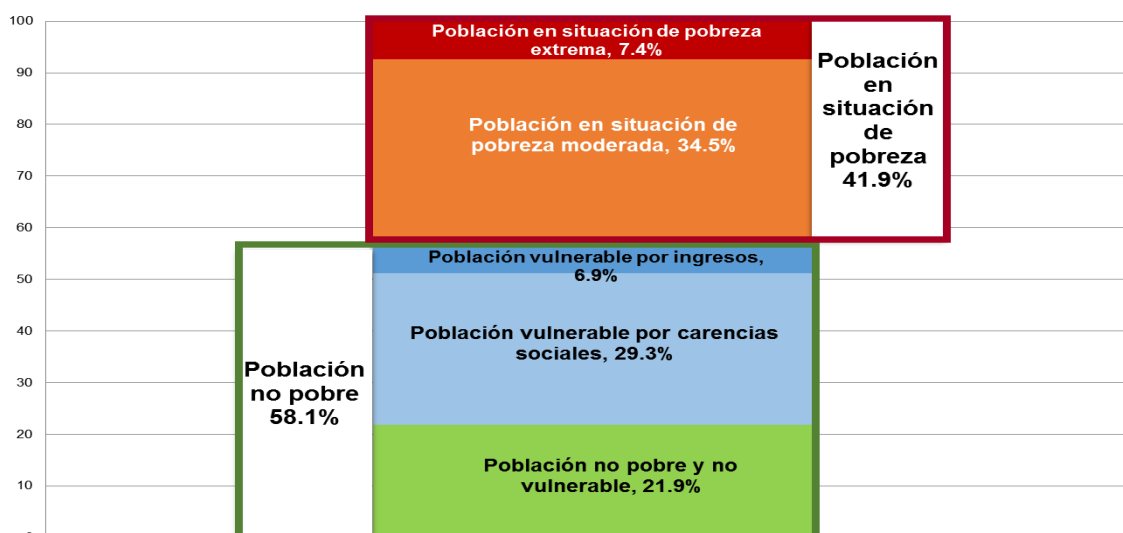
Fuente: Consejo para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Contenido y Valor de las Líneas de Pobreza por Ingresos 1992-2019. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

En un histórico de la evolución de la pobreza en el Estado Mexicano, llevado a cabo por el CONEVAL, se puede observar que del año 2008 al año 2018 no ha existido una modificación significativa y relevante en cuanto a las personas que viven en situación de pobreza, en 2008 existían aproximadamente 49 millones 500 mil habitantes viviendo en condiciones de pobreza, lo que equivalía al 44.4% de la población, mientras que para 2018 existían aproximadamente 52 millones 400 mil habitantes viviendo en condiciones de pobreza, lo que representa el 41.9% de la población (véase tabla 5).

Grafica 1. Distribución de la población según situación de pobreza, 2018



Gráfica 1
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018
Distribución de la población según situación de pobreza, 2018



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018.

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo Estadístico de Pobreza en México 2018”, *Medición de la Pobreza*, México, 2018. Disponible en http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

Tabla 5. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2018

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos																	
	Porcentaje						Millones 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	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2	2.2
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1	2.4	2.2	2.0	1.9	1.9	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social																		
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	89.1	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	23.5	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4
Indicadores de carencia social																		
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	21.1	3.2	3.1	2.9	2.8	2.6	2.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	71.7	2.6	2.5	2.3	2.3	2.2	2.1
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	13.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1	3.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	24.7	3.6	3.3	3.2	3.1	2.9	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	25.5	3.3	3.0	2.9	2.8	2.6	2.6
Bienestar																		
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	21.0	3.1	2.9	2.5	2.5	2.4	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9	1.9

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo Estadístico de Pobreza en México 2018”, *Medición de la Pobreza*, México, 2018. Disponible en http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

Como podemos observar en el número de habitantes hubo un incremento de personas viviendo en condiciones de pobreza, mientras que en el porcentaje de personas viviendo en tal condición, hubo una disminución, esto se da debido al incremento de la población mexicana de un año a otro, pero independientemente de este incremento en la población, en una década de políticas sociales, acciones, programas y gasto público únicamente se ha conseguido que el 2.5% de la población mexicana salga de tal condición, resultados realmente reprobables considerando el gasto público tan grande y la amplia gama de programas y acciones sociales para el combate y la erradicación de la pobreza.

Es necesario que todas y cada una de las políticas sociales sea cual sea su nivel o jerarquía, vayan enfocadas a resarcir los males y perjuicios que trae consigo la pobreza, pues como se puede observar en las estadísticas anteriormente presentadas un gran número de la población mexicana sigue viviendo en condiciones precarias para su óptimo desarrollo tanto individual como colectivo, lo que atenta contra el objetivo principal del Estado que es la consecución del bien público, o también reconocido como bienestar social de los individuos que lo integran.

El Estado mexicano deberá de crear las condiciones óptimas para el adecuado desarrollo integral de la población mexicana, por lo cual es necesario que cree políticas sociales eficientes y eficaces, principalmente para proveer a la población mexicana de los servicios, como de los medios o herramientas necesarias para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, las cuales de igual manera son necesarias para la obtención de un óptimo y adecuado bienestar social.

Se pretende que con la intervención del Estado a través de la formulación e implementación de óptimas políticas sociales, se disminuya los altos índices de pobreza en México y con esto de igual manera acortar las brechas sociales existentes y persistentes en el territorio mexicano.

Como se puede observar es realmente importante tomar en cuenta las características y peculiaridades de la población mexicana para la formulación e implementación de las políticas sociales, puesto que si la conocemos íntegramente, nos será más sencillo identificar sus principales carencias y necesidades, lo cual resulta sumamente necesario debido a la medición multidimensional de la pobreza que se realiza en México. Lo anterior permitirá orientar de manera precisa y certera las políticas, acciones y programas del gobierno mexicano, contribuyendo con esto de manera sustancial a la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas sociales.

2.1.3 Gobierno

El análisis del presente elemento radica en la importancia que juega el gobierno dentro de la formulación e implementación de las políticas sociales, pero que se entiende por gobierno, de acuerdo a María Guadalupe Fernández Ruiz el gobierno “es el depositario de las funciones del poder del Estado, es decir, de las funciones públicas cuyo ejercicio se distribuye entre las diferentes instancias del aparato gubernamental del Estado, el gobierno viene a ser el cerebro del Estado, dado que conduce, rige y dirige su actuación”⁴⁹.

Para Jiménez Benítez y Ramírez Chaparro la palabra gobierno puede entenderse en dos sentidos, un sentido amplio y un sentido estricto, en un sentido amplio la palabra gobierno significa “el conjunto de instituciones públicas que determinan el modo como se obtiene y ejerce el poder así como los medios de control”⁵⁰ y en un sentido estricto se entiende como “la cabeza del poder ejecutivo: Consejo de ministros, Presidencia y ministerios, alcalde y secretarios, etc. Se refiere

⁴⁹ Fernández Ruiz, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*, México, INAP, 2015, p.51

⁵⁰ Jiménez Benítez, Willian Guillermo y Ramírez Chaparro, Cesar Alejandro, *Gobierno y políticas públicas. Programa administración pública territorial*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 2008, p.36

al grupo de personas que ocupan los altos cargos de la rama ejecutiva, los cuales en aras de la concreción de un proyecto político, tiene la facultad de tomar decisiones políticas relevantes para el conjunto de la sociedad”⁵¹

Con las definiciones anteriormente señaladas se puede observar por qué la importancia del gobierno en las políticas sociales, puesto que se entiende que el gobierno se encuentra integrado por toda la estructura de la administración pública en todos sus ámbitos (ejecutivo, legislativo y judicial), y es a través de esta la manera por la cual el Estado opera, es por ello que tiene la facultad de acción y decisión política para la consecución de los fines del mismo.

En este sentido se puede entender que el gobierno a través de la administración pública trazara y aplicara las políticas y acciones necesarias para la consecución de los fines del Estado, en donde como bien se recordara, el fin principal del Estado es la consecución del bien público o bienestar social de los individuos que lo integran, por tal motivo es necesario que el Estado formule y aplique políticas destinadas a proveer a los individuos que lo integran los medios y herramientas necesarias para ello, de manera que la pobreza no se encuentre presente en el seno de la sociedad.

En México debido a que el gobierno adopta un régimen político democrático que se denomina Presidencialismo, encontramos que el gobierno mexicano se caracteriza principalmente en la división de poderes, en donde el titular del poder ejecutivo ostenta una doble función como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como jefe de gobierno, a él le corresponden las facultades propias del gobierno, por lo cual esta figura, es aquella que determinara las políticas, las acciones y los programas que considere pertinentes para la cumplimentación de los fines del Estado.

⁵¹ Ídem

Se puede señalar de manera adicional que en esta división de poderes que caracteriza al régimen político del Estado mexicano, la importancia que tiene el poder legislativo en la formulación de las políticas sociales es sumamente relevante, toda vez que en algunas ocasiones para la implementación de las mismas, es necesario que se creen, modifiquen y apliquen algunas leyes para el óptimo resultado que pretenden las políticas sociales.

Se enfocara más adelante el presente estudio en el análisis de la estructura de gobierno, puesto que como ya se mencionó esta será la encargada de la formulación e implementación de manera directa de las políticas sociales en el Estado mexicano.

2.1.4 El Fin Principal del Estado Mexicano

El fin principal del Estado mexicano, podrá ser definido y señalado de acuerdo a lo establecido anteriormente en el capítulo I de la investigación, muy puntualmente en el tema “El Estado y el bien público”, en donde se señalaba que atendiendo a la teoría contractualista de Rousseau, se puede determinar que el principal fin del Estado, en este caso del Estado mexicano, recaerá en garantizar el bienestar general y la seguridad de los miembros de la sociedad, es por tal motivo que este deberá de implementar todas las herramientas y mecanismos a su alcance para dar cumplimiento a los mismos.

Se puede señalar al fin principal del Estado mexicano de una manera más específica, señalando aquellos derechos o garantías que deben ser asegurados o resguardados por el Estado para la consecución de tal fin, estos derecho o garantías los encontramos plasmados principalmente en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su parte dogmática que comprende del artículo 1° al 29.

De manera muy general se puede señalar que de acuerdo a los artículos anteriormente mencionados, el Estado debe de garantizar como mínimo una educación adecuada, una alimentación adecuada, una vivienda digna y decorosa, el acceso a los servicios de salud, el acceso a los servicios públicos, entre otros; tal aseguramiento y resguardo consagrarán el bienestar social o bien público temporal que se reconoce como fin principal del Estado mexicano, por lo cual las políticas, acciones y programas del Estado deberán de resguardar el cumplimiento de los derechos y garantías ya mencionadas. El Estudio de tal ordenamiento jurídico lo abordaremos a detalle más adelante.

La identificación y la precisión del fin principal del Estado es sumamente importante para las políticas sociales, puesto como se mencionó anteriormente estas deberán de ser diseñadas e implementadas para la consecución de tal fin, debiendo estas de ser muy precisas hacia el objetivo que pretendan alcanzar, en México se considera que las políticas sociales definen su rumbo en base a los derechos fundamentales o garantías que se encuentren consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), esto sin dejar de reconocer que de igual manera, su rumbo atiende a las principales peculiaridades y necesidades de la población mexicana.

2.2 El Gobierno de México y sus Políticas Sociales

Ahora que tenemos un panorama más amplio de lo que representan los elementos del Estado mexicano en el diseño e implementación de las políticas sociales, toca el turno de centrar la atención en el elemento estructural o administrativo del Estado debido a su importancia en las políticas sociales. La administración pública o estructura del gobierno, debe ser considerado como el elemento más importante del Estado para las políticas sociales, puesto que como se recordara este será el encargado de emitirlas, formularlas y aplicarlas.

A continuación desarrollaremos la estructura del gobierno del Estado mexicano, centrándonos únicamente en el poder ejecutivo, debido a la estelaridad que este tiene en cuanto a las políticas sociales, esto sin demeritar la importancia del poder legislativo y el poder judicial en el diseño e implementación de las mismas.

2.2.1 La Estructura de Gobierno y las Políticas Sociales

De acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, dicha ley, la cual se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). La Ley Orgánica de Administración Pública Federal a su vez señala en su artículo 1°, que la administración pública federal centralizada se encuentra integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en materia energética.

Si bien es cierto que los órganos que integran principalmente la administración pública federal centralizada, se mencionan principalmente en artículo 1° de dicha ley, la misma ley reconoce dentro de su artículo 3°, que el Poder Ejecutivo de la Unión también podrá auxiliarse para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de sus negocios en las entidades de la administración pública paraestatal, reconociendo dentro de esta a organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, al igual que de los fideicomisos.

De todas las instituciones que se mencionaron anteriormente se puede señalar a aquellas que tienen mayor relevancia dentro del diseño e implementación de las políticas sociales, en un orden jerárquico podemos mencionar primeramente

al Presidente de la República Mexicana, seguido de la Oficina de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado. Se analizara brevemente él porque de la importancia de cada uno de los organismos anteriormente mencionados.

El Estado mexicano, como ya se sabe, tiene un régimen político presidencialista, en donde el Presidente de la República funge como jefe de gobierno y jefe de Estado, por lo cual el Presidente de la República, será el encargado de la dirección del poder ejecutivo federal. Es por tal motivo que el propio ejecutivo será el encargado de formular el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que se menciona en el artículo 26 de la CPEUM.

Dicho artículo al igual señala que los objetivos de tal planeación deberán de ser los fines del proyecto nacional contenidos en la propia constitución, ¿qué se entiende por esto?, no es otra cosa que la encomienda al Presidente de la República a que incorpore los derechos fundamentales y garantías consagradas en el texto constitucional, con lo que se pretende garantizar que el proyecto o el plan de desarrollo que implemente el Presidente en turno garantice la consecución del bien público temporal y por ende el bienestar social de los individuos que integran al Estado mexicano.

Ahora toca el turno de la Oficina de la Presidencia de la República de acuerdo a la LOAPF en su artículo 8°, esta deberá de dar apoyo directo al Presidente de la República, muy puntualmente señala, que una de sus tareas específicas será el dar seguimiento permanente a las políticas públicas, dentro de las cuales encontraremos las políticas sociales, así como su evaluación periódica, lo que contribuirá a que el Presidente en turno tenga elementos suficientes para la toma de decisiones en lo referente a las políticas públicas que son implementadas en el territorio nacional.

Es sumamente importante la función que desempeña la Oficina de la Presidencia de la República, esto principalmente a que es prácticamente imposible que el titular del Ejecutivo tenga un dominio óptimo de todos y cada uno de los negocios o políticas que se encuentran inmersas en el territorio nacional, es por tal motivo que es necesario que este cuente con una área auxiliar para el análisis de dichos negocios y políticas, para que al momento de tomar una decisión no lo haga sin fundamentos y sustentos, sino que lo haga de una manera racionalizada y estructurada.

Con lo referente a la importancia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en el diseño e implementación de las políticas sociales podemos tomar como referencia lo establecido en el artículo 43 de la LOAPF, el cual a grandes rasgos señala que la Consejería Jurídica fungirá principalmente como asesor o consejero jurídico del ejecutivo federal, lo cual tiene mucha importancia para el diseño e implementación de las políticas sociales debido a que para el diseño e implementación de una política es necesario revisar su factibilidad legal.

De acuerdo Franco Corzo, la factibilidad legal “implica que la solución propuesta dentro de la política pública no contravenga a algún mandamiento establecido en la Constitución, la normatividad y los reglamentos específicos”⁵², es necesario realizar este análisis de factibilidad debido a que si se detecta alguna situación que cause algún conflicto jurídico o que impida la adecuada implementación de alguna política social, será necesario la creación, modificación o derogación de ciertos instrumentos jurídicos, es aquí donde la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá coadyuvar con el Presidente de la República y con las Secretarías de Estado.

⁵² Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, 3ra. Ed. México, Grupo Editorial y de Investigación Polaris, 2017, p.203

Ahora daremos paso al análisis de las Secretarías de Estado, aunque según la percepción del de la voz, si bien es cierto estas se encuentran en un nivel jerárquico al mismo nivel que la Oficina de la Presidencia de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, estas toman mayor importancia cuando hablamos de la ejecución o implementación de las políticas sociales, ya que se puede considerar que dichas secretarías son las extremidades a través de las cuales actúa y ejecuta el ejecutivo sus políticas, acciones y programas.

La LOAPF en su artículo 12 señala que corresponde a las Secretarías de Estado formular los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República respecto a los asuntos de su competencia, ¿porque es importante hacer el señalamiento anterior?, esto es principalmente debido a que es a través de los instrumentos anteriormente señalados, es donde por lo regular quedan plasmadas las políticas sociales, acciones y programas que implementara el gobierno en turno, lo que quiere decir que en un primer momento las Secretarías de Estado coadyuvaran con el titular del Ejecutivo para formulación y diseño de las políticas sociales. De igual manera la misma ley señala en su artículo 16 que corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, por lo cual se entiende que ellos tendrán que implementar las medidas y acciones plasmadas en las políticas públicas materia de su competencia.

Precisando un poco en lo referente a los asuntos que trataran cada una de las Secretarías de Estado la LOAPF en su artículo 26 nos muestra un catálogo de las secretarías que comprenden la administración pública federal, las cuales son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional

- Secretaría de Marina
- Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Bienestar
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaria de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Secretaría de Turismo
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Tomando en cuenta que la presente investigación se centrara únicamente en aquellas políticas sociales tendientes a la erradicación de la pobreza tomaremos en cuenta principalmente a la Secretaria del Bienestar, puesto que es dentro de esta Secretaria de Estado donde se desarrollaran, planificaran y coordinaran la mayoría de acciones y programas tendientes al combate a la pobreza y a la disminución de la brecha de la desigualdad social, esto sin dejar de reconocer la importancia que tienen algunas otras Secretarias de Estado, para el combate a la pobreza.

2.2.1.1 Secretaria de Bienestar

En 1992 se crea la Secretaria de Desarrollo Social, teniendo como principal objetivo el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas

urbano-marginadas, para 2018 el nombre de la misma cambia a Secretaria del Bienestar, realizando de igual manera un cambio en su organización, principalmente debido al exceso de burocratización e intermediarios para la entrega y recepción de los programas y apoyos sociales, pero está manteniendo el objetivo para la cual fue creada el combate a la pobreza y la atención a grupos sociales vulnerables y marginados.

Esta secretaria, como ya se mencionó anteriormente, tiene su fundamento en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), debido a que es en este artículo donde se mencionan todas las Secretarías de Estado que serán utilizadas por el Poder Ejecutivo Federal para el despacho de sus asuntos del orden político-administrativo.

En el mismo ordenamiento jurídico pero dentro de su artículo 32, se determina muy puntualmente los asuntos que son competencia de la Secretaría de Bienestar, entre los más importantes encontramos los siguientes:

“ ...

I. Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes:

a) Combate efectivo a la pobreza;

b) Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas;

c) Atención a los derechos de la niñez; de la juventud; de los adultos mayores, y de las personas con discapacidad;

II. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;

III.- Coordinar las acciones que incidan en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo humano fomentando un mejor nivel de vida;

IV.-Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en materia de bienestar, combate a pobreza y desarrollo humano

V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones en inversiones convenidas;

VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos ... , para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;

VII. Impulsar políticas y dar seguimiento a los programas de inclusión social y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los diferentes niveles de gobierno;

VIII. Elaborar políticas públicas y dar seguimiento a los programas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva;

IX. Impulsar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas de inclusión y protección atención de los adultos mayores y sus derechos;

X. Fomentar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad;

...

XII. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XIII. Coadyuvar en las políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas;

...

XVII. Participar en la coordinación e instrumentación de las políticas de desarrollo rural para elevar el nivel de bienestar de las familias, comunidades y ejidos;

XVIII. Coadyuvar en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a fomentar la agroforestería, la productividad, la economía social y el empleo en el ámbito rural y a evitar la migración de las áreas rurales;

...

XXI. Integrar, mantener y actualizar un sistema de información con los padrones de beneficiarios de programas sociales de la Administración Pública Federal, así como depurar sus duplicidades,;

...”

El artículo anterior muestra los asuntos o acciones que deberá de implementar y desarrollar la Secretaria de Bienestar. Como se puede observar, esta será la encargada muy precisamente de crear, implementar, desarrollar y coordinar

toda política, acción o programa encabezada por el gobierno federal, tendiente al desarrollo social, la erradicación de la pobreza, la atención a grupos vulnerables y la disminución de las brechas sociales, he de aquí la importancia de dicha secretaria para la presente investigación.

En lo referente a la coordinación de acciones y programas, se puede señalar que de acuerdo al artículo anteriormente desarrollado y tomando en cuenta los indicadores para la identificación de la pobreza que reconoce el gobierno federal, se tiene que reconocer que existirán algunas acciones y políticas que son tendientes a la erradicación y combate a la pobreza, pero dadas su naturaleza no serán encabezadas por la Secretaria del Bienestar, lo cual no quiere decir que no participara en su diseño, implementación y seguimiento, puesto que como la propia ley lo indica esta participará a través de la coordinación con las Secretarías que desarrollen dichas acciones y políticas sociales.

En lo referente a las políticas sociales implementadas por el gobierno del Estado de Michoacán, la Secretaria de Bienestar será de gran importancia, ya que no únicamente tendrá injerencia en las políticas sociales nacionales, sino como el propio artículo 32 de la LOAPF señala, esta Secretaria de Estado, de igual forma será la encargada de coordinar las acciones en materia de desarrollo social entre la federación, las entidades federativas y los municipios. Es importante que exista sintonía entre los diversos niveles de gobierno, esto principalmente para evitar duplicidad de acciones, programas y beneficiarios, lo que se vería reflejado con resultados negativos dentro de la evaluación del combate a la pobreza, esto principalmente por la falta de coordinación.

2.2.2 Plan de Nacional de Desarrollo

De acuerdo al CONEVAL, el Plan Nacional de Desarrollo “es el principal documento de planeación que expone los objetivos de las distintas políticas públicas, establece

las acciones específicas para alcanzarlos y proyecta los indicadores que permiten medir los avances obtenidos.”⁵³, con lo anterior queda claro el porqué de la importancia del mismo para la presente investigación, este documento determinara cuales son las políticas sociales que se implementaran para erradicar la pobreza en todo el territorio nacional, así como sus acciones concretas e indicadores que medirán su alcances y la consecución de sus objetivos.

Es necesario hacer el señalamiento que este documento de planeación, resulta ser propio de cada administración, lo que quiere decir que cada gobierno federal, deberá de contar con su propio plan nacional de desarrollo, dentro del mismo, se deberán de plasmar tantos sus objetivos de desarrollo, así como sus acciones concretas para alcanzarlos, de igual manera es necesario que dentro del mismo se encuentren los indicadores para evaluar el alcance de sus objetivos, y con esto el actuar del gobierno mismo.

El plan nacional de desarrollo, tiene su fundamento en el artículo 26, apartado A, de la CPEUM, el cual a la letra señala lo siguiente:

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad

⁵³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Plan nacional de desarrollo 2013-2018: balance del sexenio*, México, 2019, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2013-2018-Balance-del-Sexenio.aspx>

para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

.....”

Con lo establecido anteriormente se puede dejar en claro cómo es que debe de estructurarse y los requisitos que como mínimo deberá de cumplir todo plan de desarrollo nacional, ya que dicho artículo muestra los criterios que deberá de incorporar el plan en su contenido y desarrollo, estos criterios son:

1. Que la planeación se orientada a la solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.
2. Que la planeación tome en cuenta los fines del proyecto nacional plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Que la planeación tome en cuenta los mecanismos de participación ciudadana, para la recolección de las aspiraciones y demandas de la sociedad.

4. Que la planeación deje las puertas abiertas para la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial.

Es importante que para que un plan de desarrollo sea considerado como legítimo, incorpore o tome en cuenta los criterios anteriormente señalados, ya que de ser así, dicho plan se encontrara encaminado a garantizar los derechos y garantías consagrados en la CPEUM y las aspiraciones y demandas de la sociedad, consiguiendo así la legitimidad necesaria para una adecuada aplicación del mismo.

Cabe mencionar que, el que exista un plan nacional de desarrollo que se encuentre estructurado de una manera adecuada, no garantiza que se consiga un adecuado desarrollo en el país, esto principalmente se debe a que el gobierno aunque diseña y formula un óptimo plan de desarrollo, en su ejecución deja mucho que desear, es por eso necesario que exista un adecuado seguimiento del mismo a través de los organismos respectivos, como lo son el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño y el propio Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social, de manera que se pueda determinar si existen avances o retrocesos en los ámbitos de mayor relevancia para el desarrollo nacional.

Debido a los datos que se tienen y puesto a que el actual gobierno de México no cuenta con una adecuada y verídica evaluación del cumplimiento de los objetivos plasmados en su plan nacional de desarrollo, así como de sus políticas sociales, esto principalmente al corto tiempo que lleva la administración actual en el poder, tomaremos en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 para el encuadre de las políticas sociales a nivel Estatal.

Es necesario analizar el plan nacional de desarrollo 2013-2018, de manera que se pueda corroborar si el plan de desarrollo integral del Estado de Michoacán, se encuentra formulado atendiendo los fines y objetivos nacionales para el

desarrollo y muy puntualmente en lo referente al combate a la pobreza, objeto de estudio de la presente investigación, ya que como se recordara deberá de existir coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y por esta razón es necesario que ambos planes se encuentren en armonía en cuanto a la consecución de los mismos fines y objetivos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, fue presentado por el Presidente Enrique Peña Nieto, este instrumento sirvió durante su sexenio como base y guía para la formulación y la aplicación de acciones y programas tendientes al desarrollo nacional y al combate a la pobreza en el periodo anteriormente mencionado. La estructura del plan nacional de desarrollo 2013-2018 básicamente se divide de la siguiente manera: objetivo general, cinco metas nacionales y tres estrategias transversales. (Véase figura 2)

Debido a que el objetivo del presente trabajo es el análisis de las políticas sociales tendientes a la erradicación de la pobreza, analizaremos únicamente aquellas metas que contribuyen directamente al combate a la pobreza.

Figura 2. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Gobierno de la República Mexicana, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013, p.21.

En el plan nacional de desarrollo 2013-2018, encontraremos principalmente 3 metas que contribuirán directamente a la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas sociales: estas son la meta nacional 2, la cual se denomina “México Incluyente”, la meta nacional 3, la cual se denomina “México con Educación de Calidad” y la meta nacional 4, la cual se denomina “México Próspero”. Se toman en cuenta dichas metas para su análisis, debido a los indicadores que son utilizados para la medición multidimensional de la pobreza que lleva a cabo el CONEVAL, puesto que las acciones y objetivos plasmados en estas metas, ayudan notablemente al movimiento de dichos indicadores, por lo cual se entiende que estas provocan la disminución o el aumento de la pobreza.

Se iniciara con el análisis de la meta nacional 2 “México Incluyente”, esta meta según el propio plan, tiene como objetivo general “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía, disminuyendo las brechas de desigualdad y que promueva la amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía”⁵⁴

Dentro de esta meta nacional resulta interesante el planteamiento realizado por parte del Gobierno de la República, puesto que, este plantea la creación de políticas sociales, las cuales denomina como de nueva generación, dentro de dicha meta se reconoce que estas “serán destinadas a alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos, en donde la sociedad misma participe como agente de cambio y protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa”⁵⁵

Como objetivos específicos la meta nacional 2 tiene los siguientes:

⁵⁴ Gobierno de la República Mexicana, *Plan nacional de desarrollo 2013-2018*, México, 2013, p. 21.

⁵⁵ *Ibíd*em, p. 53

1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Este objetivo plantea estrategias y acciones tendientes a la alimentación y nutrición, fortalecimiento de los hogares y garantizar y acreditar la identidad de las personas.
2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. Este objetivo plantea estrategias y acciones tendientes al desarrollo comunitario, a la participación ciudadana, atención específica de grupos vulnerables y fomentar el bienestar de los pueblos indígenas y personas con discapacidad.
3. Asegurar el acceso a los servicios de salud. Este objetivo plantea estrategias y acciones tendientes a la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal, el mejoramiento de integral de la prestación de servicios de salud y atención de la salud de los grupos vulnerables
4. Ampliar el acceso a la seguridad social. Este objetivo plantea estrategias y acciones tendientes a fomentar políticas de empleo, cobertura universal de servicios de seguridad social en la población y sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social.
5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. Este objetivo plantea estrategia y acciones tendientes al desarrollo urbano sustentable, reducir el rezago de vivienda, garantizar el ordenamiento sustentable del territorio y el desarrollo regional, urbano y de vivienda.⁵⁶

La meta nacional 3 “México con Educación de Calidad”, tiene como principal objetivo “garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que se fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano”⁵⁷, la principal manera de conseguir el

⁵⁶ Ibídem, pp.115-119

⁵⁷ Ibídem, p.22

anterior objetivo es que el Gobierno de México preste mayor atención a la modernización y mejoramiento de la educación en todos los niveles, debido a que actualmente los resultados en cuanto a rezago educativo en el país son sumamente alarmantes.

Como objetivos específicos la meta nacional 3 tiene los siguientes:

1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.
2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.
3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.
4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.
5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.⁵⁸

Al analizar los objetivos plasmados en dicha meta se puede llegar a la conclusión, que todas y cada una de las estrategias y acciones que integran a los mismos, se encuentran destinados al fortalecimiento y mejoramiento de la educación, de manera que exista una modernización de la misma y de las tecnologías existentes dentro de nuestro país, buscando en todo momento que la educación proporcionada dentro de nuestro territorio sea óptima y adecuada.

⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 123-129.

Por último se analizara la meta nacional 4 “México Próspero”, la cual tiene como principal objetivo “promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades”⁵⁹. Esta meta nacional se encuentra integrada por 11 objetivos específicos, los cuales se encuentran todos y cada uno de ellos, llenos de estrategias destinadas al crecimiento económico, a la producción de empleos y a la estabilidad económica.

Esta meta resulta ser de suma importancia, ya que esta contiene las estrategias y líneas de acción para la optimización de la cuestión económica dentro del país, se puede decir que si esta meta se desarrolla de una manera adecuada, se verá reflejado en la economía personal y familiar de los ciudadanos mexicanos, recordando que uno de los indicadores para la medición multidimensional de la pobreza es el ingreso propio de los individuos. Es necesario que el Estado genere de igual manera políticas y acciones económicas eficientes y eficaces, las cuales junto con las políticas sociales, serán estelares para la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas de desigualdad. Se consideró necesario mencionar esta meta del plan, ya que si bien es cierto, las estrategias y líneas de acción de esta no resultan ser políticas sociales sino más bien políticas económicas, esta son de suma importancia como ya se mencionó para el combate a la pobreza.

En las metas anteriormente expuestas, así como en sus objetivos, se puede observar que efectivamente este plan de desarrollo, se encuentra estructurado principalmente con la finalidad de garantizar para todos los ciudadanos mexicanos, el bienestar social y el desarrollo integral de los mismos, ya que si se cumple con todo lo establecido dentro del mismo, los ciudadanos mexicanos contarán con las herramientas y medios necesarios para la obtención de una óptima calidad de vida.

⁵⁹ Ibídem, p.22.

2.2.3 Políticas y Programas Sociales en México para el Combate a la Pobreza

Las políticas sociales que implementa el gobierno de México, se encuentran integradas principalmente por las metas, objetivos, estrategias y líneas de acción plasmados en el propio plan nacional de desarrollo, estas serán aquellas encargadas de cimentar, coordinar y dirigir las acciones y programas tendientes a la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas de desigualdad social, es por tal motivo que las políticas sociales en México se deben entender como los lineamientos plasmados dentro del plan nacional de desarrollo que deberán de guiar las acciones y programas del Estado Mexicano para la consecución del bienestar social o bien público temporal.

Por otro lado, los programas sociales, de acuerdo a la Guía de Programas Sociales del Gobierno de México 2013-2018, serán aquellas “acciones concretas que buscan mejorar la calidad de la población con mayores necesidades, y con los cuales se pretende atender diversas áreas de la agenda social, desde la formación de capital humano para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza hasta los programas específicos orientados a abatir las carencias en materia de educación salud, seguridad social y alimentación.”⁶⁰

En este sentido se puede reconocer a los programas sociales, como los medios a través de los cuales se pondrán en marcha la mayor parte de las líneas de acción plasmadas dentro del plan nacional de desarrollo o sea las políticas sociales mismas. En el sexenio de Enrique Peña Nieto, de acuerdo a datos presentados por el CONEVAL en su balance del sexenio, las políticas y programas sociales que se desarrollaron y ejecutaron, principalmente se implementaron a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura,

⁶⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Guía de programas sociales*, México, SEDESOL, 2016, p.7.

Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, esto principalmente debido al despacho de los asuntos que cada una de estas atiende, ya que estos resultan ser de suma importancia para el combate a la pobreza.

Al observar las acciones y programas que implementó el gobierno federal en el sexenio 2013- 2018, se puede señalar que el gobierno de México, en dicho sexenio tuvo como bastiones de sus programas y acciones los siguientes objetivos: erradicar y combatir la desigualdad de oportunidades a indígenas, promover el desarrollo rural, conseguir la igualdad entre hombres y mujeres y dar atención prioritaria a grupos vulnerables, todos los anteriores teniendo como objetivo unificador el combate a la pobreza.

De acuerdo al Análisis de los Programas Sociales del PEF 2018 y 2019 que realizó el CONEVAL, en 2018 existían un total de 150 programas sociales federales, determinando que 93 de ellos eran programas prioritarios, mientras que para 2019 se contaba con un total de 131 de los cuales 81 eran prioritarios para combatir la pobreza.⁶¹ Es necesario para entender la importancia de lo anterior, hacer la precisión de a que se refiere el CONEVAL cuando habla de programas prioritarios, de acuerdo a dicho organismo se entiende que son prioritarios “aquellos que son destinados a reducir la pobreza o mejorar el acceso efectivo a los derechos”.⁶²

Dentro de los programas sociales prioritarios y aquellos que representaron una mayor inversión de recursos, se pueden encontrar aquellos, que de igual manera resultaron ser los de mayor relevancia dentro del sexenio de Enrique Peña Nieto, estos son:

⁶¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019*, México, 2010, pp.9-10. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf

⁶² *Ibíd.*, p.4.

- Programa de Inclusión Social de Prospera
- Pensión para Adultos Mayores
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
- Seguro de vida para jefas de familia
- Programas de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
- Programa Fomento a la Economía Social
- Programa Comedores Comunitarios
- Programa de Abasto Rural
- Programa 3x1 para Migrantes
- Seguro Popular
- Atención a la Salud
- Programa de Albergues Escolares Indígenas
- Programa de Empleo Temporal
- Programa de Abasto Social de Leche
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Programa de Apoyos Directos al Campo Procampo
- Programa de Apoyo Alimentario
- Programa de Apoyo a la Vivienda digna
- Programa Nacional de Becas⁶³

De acuerdo a cifras del propio CONEVAL, las políticas sociales en el sexenio de Enrique Peña Nieto tuvieron una inversión de 2 billones 864 mil 190 millones de pesos, con dicha inversión se consiguió que al final del sexenio, 52 millones 425 mil 887 personas vivieran en condiciones de pobreza, lo que efectivamente represento una disminución de pobreza, ya que cuando dicho gobierno entro eran 53 millones 349 902 personas las que Vivian en tal condición. Con las cifras anteriormente señaladas se puede decir, que los resultados son claramente insuficientes, ya que

⁶³ Ibídem, pp.9-34.

con la inversión tan grande realizada en dicho sexenio para el combate a la pobreza se debería de haber obtenido resultados más grandes.

En las siguientes tablas se podrá observar el avance que se tuvo en cuanto a los indicadores de carencia social y de ingreso en el sexenio de Enrique Peña Nieto, resultado de la aplicación de sus políticas y programas sociales. (Véase tabla 6 y tabla 7)

Debido al costo-beneficio que representaron los programas sociales del sexenio 2013-2018, se puede llegar a la conclusión que estos no fueron los más óptimos y eficientes para el combate a la pobreza, porque si bien es cierto que estos contribuyeron a subsanar algunas carencias sociales y se tuvo un avance en la reducción de los índices de pobreza, para la inversión que representaron durante el sexenio los resultados no fueron los esperados ya que no se tuvo una disminución importante en términos de pobreza en el país.

Tabla 6. Porcentaje y número de personas en los componentes de los indicadores de carencia social 2012-2018

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas			
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018
Rezago educativo								
Población de 3 a 15 años	8.8	8.4	7.4	8.0	2.5	2.5	2.2	2.3
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	27.6	27.2	25.9	25.4	14.5	14.1	13.0	12.5
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	18.5	17.7	16.7	15.3	5.5	5.8	6.2	6.3
Acceso a los servicios de salud, según institución y tipo de acceso								
Población afiliada al Seguro Popular	40.8	43.5	45.3	42.2	47.8	52.1	55.6	52.8
Población afiliada al IMSS	32.1	34.0	35.4	36.4	37.6	40.7	43.4	45.5
Población afiliada al IMSS-PROSPERA	N/D	N/D	1.0	0.3	N/D	N/D	1.3	0.4
Población afiliada al ISSSTE	5.8	5.7	5.6	5.5	6.8	6.9	6.9	6.8
Población afiliada al ISSSTE estatal	0.8	1.1	1.4	1.4	0.9	1.3	1.7	1.8
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	0.9	1.0	0.8	0.8	1.0	1.2	1.0	1.0
Población con seguro privado de gastos médicos	0.9	1.0	0.8	0.8	1.1	1.1	1.0	1.0
Población con acceso a servicios médicos por seguridad social indirecta	1.8	1.8	1.8	1.7	2.2	2.1	2.2	2.2
Población afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores	1.7	1.1	0.8	0.7	2.0	1.3	1.0	0.9
Carencia por acceso a la seguridad social								
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	63.1	60.4	57.4	60.7	31.2	30.4	32.2	35.5
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	51.2	49.1	45.6	45.6	15.5	15.4	13.2	13.8
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	26.5	17.2	14.4	17.7	2.3	1.6	1.4	1.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda								
Población en viviendas con pisos de tierra	3.6	3.3	3.3	3.1	4.2	3.9	4.0	3.9
Población en viviendas con techos de material endeble	2.0	1.7	1.3	1.1	2.3	2.0	1.6	1.4
Población en viviendas con muros de material endeble	1.6	1.7	1.6	1.3	1.9	2.0	2.0	1.6
Población en viviendas con hacinamiento	9.7	8.5	8.4	7.7	11.4	10.2	10.2	9.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda								
Población en viviendas sin acceso al agua	8.8	8.2	7.6	7.2	10.3	9.9	9.3	9.1
Población en viviendas sin drenaje	9.1	8.1	6.8	6.3	10.7	9.7	8.4	7.8
Población en viviendas sin electricidad	0.7	0.6	0.4	0.4	0.8	0.8	0.5	0.5
Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	12.9	13.4	11.7	12.7	15.2	16.1	14.4	15.9
Carencia por acceso a la alimentación								
Seguridad alimentaria	56.1	57.5	59.3	60.3	65.8	69.0	72.7	75.4
Inseguridad alimentaria leve	20.6	19.1	20.6	19.3	24.2	22.9	25.3	24.2
Inseguridad alimentaria moderada	13.7	13.4	11.9	12.1	16.0	16.1	14.6	15.1
Inseguridad alimentaria severa	9.7	9.9	8.1	8.3	11.3	11.9	10.0	10.4

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo Estadístico de Pobreza en México 2018”, *Medición de la Pobreza*, México, 2018. Disponible en http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

Tabla 7. Porcentaje y número de personas por indicador de bienestar (ingresos) 2012-2018

Indicador	Estados Unidos Mexicanos							
	Porcentaje				Millones de personas			
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	20.0	20.6	17.5	16.8	23.5	24.6	21.4	21.0
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	51.6	53.2	50.6	48.8	60.6	63.8	62.0	61.1

Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo Estadístico de Pobreza en México 2018”, *Medición de la Pobreza*, México, 2018. Disponible en http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

2.3 Marco Jurídico Federal de la Políticas Sociales en México

Para la presente investigación resulta sumamente necesario realizar un estudio del marco jurídico que rige tanto el diseño como la implementación de las políticas sociales dentro del Estado mexicano, ya que serán los instrumentos jurídicos que componen dicho marco, los encargados de señalar muy puntualmente cuáles serán los objetivos y los fines, que deberán de atender todas y cada una de las políticas sociales dentro del territorio nacional.

Lo anterior resulta importante, debido a que como ya se conoce, es dentro de dichos instrumentos jurídicos donde se encuentran consagrados los derechos y las garantías que deberán de ser garantizados y resguardados, mediante la creación de todo tipo de políticas públicas, dentro de las cuales encontramos a las políticas sociales. A continuación abordaremos los principales instrumentos jurídicos que regulan tanto el diseño como la implementación de las políticas sociales.

2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Miguel Carbonell, define a la Constitución como “un conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones en algún sentido fundamentales de un Estado”⁶⁴, en el mismo sentido pero con un definición más completa, encontramos aquella realizada por Orozco Alfaro, el cual define a la Constitución como “la ley suprema de la nación. En ella se establece la forma en que se estructura y organiza el Estado y los derechos más elementales por los que deben estar amparados quienes viven

⁶⁴ Carbonell, Miguel, “¿Qué es una constitución?”, Instituto de Investigación Jurídicas UNAM, México, 2012, disponible en http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que_es_una_Constitucion_printer.shtml. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

sujetos a ésta, amén de una armoniosa convivencia entre gobernantes y gobernados, por ello no es sólo una Constitución política sino también jurídica.”⁶⁵.

Como bien se puede observar en ambas definiciones se muestra a la Constitución como aquel ordenamiento jurídico máximo, en un determinado territorio, el cual fijara las bases y disposiciones fundamentales para el adecuado funcionamiento del Estado, dentro de estas bases y disposiciones se cimentaran todos aquellos lineamientos y normativas tendientes a la estructuración y organización del Estado, pero de igual manera, debido a que dentro de la misma se encuentran plasmados los derechos fundamentales de los individuos que integran el Estado, también se cimentaran aquellos lineamientos y normativas tendientes al resguardo y aseguramiento de estos derechos.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual forma es el máximo ordenamiento jurídico, esta fijara las bases para el adecuado funcionamiento del Estado, y por tal motivo el actuar del Estado quedara sujeto a lo establecido por la misma. En consecuencia se puede decir que toda política, acción o programa, que formule y ejecute el Estado deberá de alinearse a lo establecido por las bases que consagra la propia Constitución, de esta manera se puede llegar a la conclusión de que cada una de las políticas sociales del Estado mexicano, desde su diseño hasta su evaluación, deberán de regirse por la misma.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta sumamente importante para la formulación y ejecución de las políticas sociales, pero esto no únicamente debido a lo anteriormente establecido, sino que de igual manera, es dentro de la misma donde se encuentran plasmados los principales derechos humanos y garantías que el Estado deberá de garantizar y resguardar a

⁶⁵ Orozco Alfaro, Daniel, “Un concepto de Constitución mexicana”, *Ius revista jurídica*, México, Año VIII, No. 33, abril-junio, 2000,. Disponible en http://www.unla.mx/iusunla33/opinion/UN%20CONCEPTO%20DE%20CONSTITUCION%20MEXICANA%20Daniel%20Orozco%20Alfaro.htm#_ftn1. Fecha de Consulta: Noviembre de 2019.

través de la formulación y ejecución de sus políticas y acciones. Es necesario que el gobierno en turno tome en cuenta las bases y derechos consagrados dentro de la Constitución, tanto para el diseño como para la ejecución de dichas acciones, de manera que al hacerlo quede consagrado en las mismas el proyecto nacional que fue consagrado en la propia Constitución.

Ahora que se señaló el porqué de la importancia del Estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y atendiendo a los indicadores plasmados en la LGDS para la identificación y medición de la pobreza, se puede señalar muy puntualmente los artículos constitucionales, en donde nuestra máxima jurídica, consagra los derechos fundamentales propios para la erradicación de la pobreza, es obligación del Estado proveer tales derechos y servicios a los individuos que integran al Estado mexicano, esto sin dejar de reconocer la importancia del demás articulado para los mismos fines, como lo son el artículo 26 y 28 constitucional solo por mencionar algunos.

Debido a que como bien se sabe la presente investigación torna en lo referente a la erradicación de la pobreza, únicamente se analizaran aquellos artículos constitucionales donde se encuentran plasmados los derechos sociales que sirvieron de base para creación de los indicadores de identificación y medición de la pobreza, creados por el CONEVAL.

Primeramente se iniciara con el derecho consagrado dentro del Art.3 de la CPEUM, el derecho a la Educación, en este artículo se plasma la obligación del Estado, en todos sus niveles, de impartir y garantizar la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Es por tal motivo que el Estado deberá de crear las políticas sociales y acciones tendientes a proporcionar al total de la población una educación de calidad, laica y gratuita. Lo anterior es sumamente relevante tomando en cuenta que el propio CONEVAL considera el rezago educativo como parte de la pobreza, por lo cual, si el Estado mexicano

pretende erradicar la pobreza, deberá de crear los programas y acciones necesarias para proporcionar y garantizar tal derecho fundamental.

Otro artículo constitucional sumamente importante para la identificación y medición de la pobreza y que sirve como fundamento para la formulación y diseño de las políticas sociales, es el Art.4 constitucional, ya que dentro del mismo se encuentran consagradas las obligaciones del Estado tendientes a garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; el acceso a los servicios de salud; el acceso a agua potable; el proporcionar instrumentos y apoyos necesarios para disfrutar de una vivienda digna y decorosa; y garantizar los instrumentos y medios para la consecución de los derecho de la niñez.

Como se puede observar, dentro de este artículo, están consagrados la mayor parte de los derechos sociales que deben de ser atendidos por el Estado mexicano con la formulación de las políticas sociales tendientes a la erradicación de la pobreza, lo anterior queda probado debido a que de acuerdo a los indicadores para la identificación a la pobreza del CONEVAL, si el Estado cumplimentara con lo establecido dentro de dicho artículo, existiría una gran disminución en los siguientes indicadores: acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa, y el acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; lo que contribuiría notablemente a la disminución de la pobreza.

El indicador referente al acceso a los servicios básicos de vivienda digna y decorosa y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada, es una obligación del Estado mexicano proporcionarlo a través de los municipios de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 constitucional, por lo cual es obligación de los municipio crear las políticas sociales necesarias para garantizar el acceso a los servicios públicos y la pavimentación de carreteras que comprende al municipio, lo cual contribuirá gradualmente al combate a la pobreza de acuerdo a lo establecido por CONEVAL.

Se considera de igual manera importante hacer alusión a los artículos 5 y 123 constitucional, ya que se piensa que estos artículos contribuyen de una manera directa a la disminución de la pobreza, tomando en cuenta que para la identificación y medición de la pobreza se toma en cuenta el ingreso de cada individuo.

En ambos artículos se hace alusión a que todo trabajador deberá de tener una justa retribución, pero siendo más precisos el artículo 123 determina que los salarios mínimos deberán de ser suficiente para satisfacer las necesidades del orden material, social y cultural y de igual manera para proveer la educación obligatoria a sus hijos, con lo anterior se puede decir que con el salario mínimo se debe de cubrir tanto las necesidades alimentarias como las no alimentarias.

En este sentido se puede inferir, que si bien es cierto, el Estado no es aquel que retribuye a todos los trabajadores existentes dentro territorio nacional, pero este si tiene la obligación de crear políticas, acciones y leyes destinadas a garantizar este derecho a un ingreso justo y suficiente, de manera que el ingreso obtenido por todo trabajador dentro del Estado mexicano, sea suficiente para las necesidades y obligaciones mencionadas anteriormente.

Es necesario que el Estado cumplimente con lo señalado anteriormente en los artículos constitucionales analizados, ya sea mediante la creación de una política social, la creación de un programa social, o la ejecución de una acción específica, lo importante realmente aquí es que el Estado accione su aparato burocrático para garantizar tales derechos fundamentales, lo que contribuirá no únicamente a la erradicación de la pobreza, sino que de igual manera resulta necesario para garantizar un Estado de Derecho.

2.3.2 Tratados Internacionales

De acuerdo con la definición establecida en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, un tratado “es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

En nuestra propia legislación en la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo 2° fracción I, se define como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.”

En una manera más sencilla se puede decir que un tratado internacional será aquel convenio entre Estados, a través del cual, estos adquieren compromisos entre ellos y con sus propios ciudadanos, ¿por qué se menciona que también adquieren compromisos con sus ciudadanos?, como se pudo observar en las definiciones anteriores se dice que existen diversas materias y denominaciones en los tratados, cuando los tratados internacionales sean materia de derechos humanos, se entiende que el Estado mexicano se compromete en una primera instancia con los demás Estados con los cuales signa tales convenios, pero de igual forma adquiere un compromiso con los ciudadanos mexicanos, puesto que el Estado al firmar tal tratado necesariamente deberá de garantizar lo establecido dentro del mismo.

Es por tal motivo que en el presente trabajo, se analizaran aquellos tratados internacionales que comprendan tanto derechos económicos como sociales, ya que el reconocimiento de estos aportan en el diseño y la construcción de las políticas

sociales mexicanas, pues que como se recordara el Estado mexicano deberá de garantizarlos al ser parte de un instrumento jurídico internacional del cual este forma parte.

La importancia de los instrumentos jurídicos internacionales en el Estado mexicano, se debe principalmente a la reforma constitucional del 10 junio del 2011, con dicha reforma la CPEUM se modificó con la intención de garantizar y proteger los Derechos Humanos de todos los ciudadanos mexicanos. Uno de los artículos que se reformó fue el artículo 1° constitucional, el cual derivado de dicha reforma, señala lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Como se puede observar y si se realiza un contraste con el artículo 1 constitucional antes de la reforma, se puede apreciar que se modifica el párrafo primero y se adiciona el párrafo segundo y tercero del artículo en mención. Las principales aportaciones en lo referente a los Derechos Humanos, que se encuentran con tal reforma son: el reconocimiento del goce de los derechos humanos consagrados dentro en los tratados internacionales, el principio pro persona en la interpretación de la normativa relacionada con derechos humanos y el establecimiento de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en cuanto al actuar de las autoridades en lo referente a los derechos humanos.

Debido a lo establecido anteriormente podemos dimensionar el porqué de la importancia de los Tratados Internacionales en cuanto a la erradicación de la pobreza, puesto a que como lo señala el artículo 1° constitucional, el Estado necesariamente deberá de garantizar y proveer todos los medios necesarios para el cumplimiento de todos y cada uno de los derechos humanos que se encuentren consagrados en los mismos, tomando en cuenta que los indicadores bajo los cuales se identifica y se evalúa la pobreza en México, son considerados derechos humanos, es necesario realizar un estudio de aquellos Tratados Internacionales que consagren o fundamenten aquellos derechos humanos que contribuyan a la erradicación y combate a la pobreza.

A continuación se realizara un análisis de aquellos más importantes.

2.3.2.1 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)

De acuerdo a Miguel Carbonell la Declaración Universal de Derechos Humanos “se trata del instrumento simbólicamente más relevante de todo el planeta en materia de Derechos Humanos, dada su vocación universal y su carácter innovador en el

momento en que fue redactado”⁶⁶, mientras que para Luis Ferrajoli señala que la Declaración Universal de Derechos Humanos, “constituye el embrión del constitucionalismo global o del cosmopolitismo jurídico, ya que nos suministra la base normativa y conceptual necesaria para imaginar cómo sería una Constitución con alcances planetarios”⁶⁷, se puede decir que tal declaración es el instrumento internacional que da paso al reconocimiento y concientización de los derechos humanos, ya que en su contenido se puede encontrar aquellos derechos que se consideran indispensables para el desarrollo integro de toda persona dentro del Estado.

La Declaración Universal de Universal de Derechos Humanos (DUDH) fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, es por tal razón que a este día se le conoce como Día Internacional de los Derechos Humanos. En el preámbulo de la declaración a grandes rasgos se señala:

Ha existido dentro de las naciones un desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos por tal razón es necesario que los mismos sean protegidos por un régimen de Derecho, el cual sea destinado a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad, por lo cual los Estados integrantes de la ONU mediante la firma del convenio se comprometen a asegurar el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales de hombre.

Lo anterior puede reconocerse como el motivo y el objetivo principal de la creación de la Declaración, puesto que de acuerdo a la percepción de las Naciones Unidas, existía un alto grado de atropello en lo que corresponde a los derechos humanos de los ciudadanos, lo que trajo consigo la miseria y deplorables

⁶⁶ Carbonell, Miguel, “La declaración universal de derechos humanos de la ONU: esperanza y frustración” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 59, núm. 251, 2009, p.11,

⁶⁷ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2008, p. 305.

condiciones de vida para los individuos que integran las naciones, es por eso que la Organización de las Naciones Unidas considero importante crear un instrumento jurídico el cual sirviera de base para las naciones, para atender todos aquellos actos que perjudican y vulneran los derechos humanos de los individuos.

Iniciando el análisis de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, muy puntualmente se mencionan cinco artículos que sirven de base y sustento para el diseño y formulación de las políticas sociales, puesto que dentro de ellos se reconocen aquellos derechos sociales y económicos que contribuyen a garantizar un bienestar social adecuado y a la erradicación de la pobreza.

El primer artículo al que se hará mención, es el artículo 21, el cual en su apartado segundo menciona “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”, tomando en cuenta que la función pública “es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado.”⁶⁸, se puede señalar que la función pública es considerada como la prestación de un servicio o el otorgamiento de un programa por parte del Estado.

Tomando en cuenta que en los indicadores señalados por la LGDS se encuentran el acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa y acceso a carretera pavimentada, y de igual manera tomando en cuenta que la pobreza en México principalmente se atiende a través de programas sociales, y con fundamento en lo establecido en la DUDH, se puede decir que las políticas sociales que diseñe y formule el Estado mexicano deberán ir orientadas a que todos los individuos que integran la nación tengan el acceso a dichos servicios públicos y programas sociales, ya que estos contribuyen a la disminución y erradicación de la pobreza.

⁶⁸ “Función Pública”, Definición Legal, 2016. Disponible en <https://definicionlegal.blogspot.com/>, Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

El segundo artículo de la DUDH que tiene gran relevancia en el diseño y formulación de las políticas sociales del Estado mexicano, es el artículo 22, dentro del mismo, se encuentran dos aportaciones sumamente interesantes, la primera de ellas es entorno al reconocimiento de la seguridad social como derecho humano, entendiendo que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar las medidas y acciones necesarias para prever, reparar o superar determinadas situaciones o estados de necesidad concretos, como puede ser una enfermedad, desempleo o jubilación, se puede entender de acuerdo al CONEVAL, la seguridad social se debe encontrar destinada a que todos los trabajadores cuenten con un esquema completo de prestaciones.

La segunda aportación realizada en este artículo, es el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA), en donde señala que estos son indispensables para la dignidad de los individuos y para el libre desarrollo de su personalidad, por lo cual el Estado deberá de garantizarlos, más adelante abordaremos otro instrumento internacional en donde se encuentran consagrados los DESCA.

Se puede señalar de igual manera el artículo 23 de la DUDH, tomando en cuenta que el primer indicador para la definición de la pobreza en México, es el ingreso corriente per cápita. El artículo 23 de DUDH, señala que toda persona necesariamente deberá tener derecho al trabajo, pero muy puntualmente en su apartado tercero menciona que la remuneración de este deberá de ser equitativa y satisfactoria, lo que le asegure a él y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, por lo cual el Estado deberá de crear las condiciones necesarias mediante la aplicación de políticas económicas y sociales, para garantizar un salario digno lo que le permita alcanzar la línea de bienestar, teniendo así un desarrollo integral óptimo de su persona.

El artículo 25 de la DUDH, reconoce que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, estableciendo que para esto es necesario asegurar la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Todos los derechos anteriormente mencionados son considerados como derechos sociales, estos se encuentran en el Estado mexicano como indicadores para la identificación y medición de la pobreza, por lo cual el Estado tendrá que dirigir políticas y acciones concretas para garantizarlos y preservarlos, contribuyendo notablemente al bienestar social de los individuos.

Por último se hablara del artículo 26 de la declaración, el cual reconoce a la educación como un derecho humano, estableciendo que toda educación deberá de tener como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Es necesario hacer referencia a este derecho humano, debido a que se considera la falta de educación como un factor que detona o propicia la pobreza en un individuo, ya que se relaciona a la pobreza con la falta de estudio, principalmente por el ingreso que puede obtener una persona que no cuenta con estudios. El Estado necesariamente deberá de fomentar y proveer educación a la sociedad mexicana, esto a través de programas y acciones que garanticen este derecho humano, lo que contribuirá directamente a la erradicación de la pobreza.

Como se puede observar, dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), se encuentran consagrados aquellos derechos sociales que sirven para el desarrollo integral del individuo, y por ende para la erradicación de la pobreza, es necesario que el Estado mexicano los tome en cuenta para la formulación de las políticas sociales que este implementara en su territorio, ya que como se recordara estas serán los medios y herramientas que el Estado tiene para el cumplimiento de sus fines. Si se realiza un contraste de los derechos humanos establecidos en la DUDH con los indicadores que reconoce la LGDS, se puede

señalar que si el Estado mexicano garantiza y protege tales derechos, combatirá de manera efectiva la pobreza, garantizando así el interés público deseado.

2.3.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Dicha convención fue desarrollada del 7 al 22 de noviembre de 1969 en San José Costa Rica, esta fue creada con el principal objetivo de consolidar en el Continente Americano un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado principalmente en el respeto de los derechos fundamentales del hombre. Dentro del capítulo III, el cual se denomina Derechos económicos, sociales y culturales, se puede encontrar la principal aportación en lo referente a la erradicación de la pobreza.

El capítulo anteriormente mencionado únicamente se encuentra integrado por el artículo 26, y este al igual que el artículo 2° del PIDESC, señala que los Estados que forman parte de la Convención, se comprometen a adoptar las medidas y providencias necesarias, tanto económicas, como sociales, legislativas y técnicas para lograr y garantizar la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura. Por lo cual dentro de la Convención se vuelve a reafirmar el compromiso del Estado mexicano a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que son considerados derechos fundamentales, por lo cual este deberá de incluirlos en el diseño y formulación de sus políticas y programas.

2.3.2.3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Este instrumento internacional fue creado el 16 de diciembre de 1966, pero su entrada en vigor fue hasta el 3 de enero de 1976, este al igual que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considera importante reconocer los derechos

que se desprenden de la dignidad inherente a la persona humano, lo que permitirá crear las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos sociales y culturales.

En su artículo 2° el pacto compromete a los Estados a adoptar las medidas, económicas, sociales y legislativas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el pacto, los cuales como su nombre lo indica son derechos de carácter económico, social y cultural. Es por tal motivo que el Estado mexicano se ve en la necesidad de crear políticas, acciones y programas que garanticen los derechos anteriormente mencionados. Centraremos la atención en aquellos derechos que se encuentran destinados al bienestar social y al combate a la pobreza y por ende a la formulación de las políticas sociales, tomando en cuenta los indicadores establecidos en la LGDS.

Se iniciara con el Artículo 6° del pacto, en este artículo se reconoce el derecho de toda persona al trabajo, señalando que el Estado deberá de proveer la orientación y formación técnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante, lo que contribuirá a garantizar la libertad económica fundamental de la persona humana. Es necesario que el Estado mexicano incentive a la economía nacional de manera que se generen en el país las fuentes de empleo necesarias para proveer a la población mexicana de un trabajo digno, lo que les permitirá dar sustento a sus familias y hogares, sin depender del asistencialismo del Estado.

En su artículo 7° el PIDESC, de igual manera se hace alusión al trabajo, pero este artículo se refiere muy puntualmente a la remuneración del mismo, señalando que esta deberá de ser proporcional, equitativo e igual por trabajo de igual valor y sin distinciones de ninguna especie; condiciones de existencia digna para los trabajadores y sus familias. Al tener garantizadas los derechos consagrados tanto en el artículo 6 y el artículo 7 del PIDESC, el propio individuo podrá tener un ingreso

adecuado, lo que contribuirá notablemente en su desarrollo integral y el de su familia. Es necesario que el Estado intervenga en la supervisión de los salarios dignos, puesto que como bien se sabe en ocasiones es un derecho que se ve transgredido por los propios contratantes, lo que vulnera notablemente al individuo.

En su artículo 9° el pacto, reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social como atención médica. En estos derechos consagrados por el pacto, en México, es algo que falta mucho mejorar debido a que los rezagos en los indicadores tendientes a la prestación de servicios de salud y la seguridad social son aquellos donde el Estado Mexicano ha tenido muy poco o nulo avance, por lo cual es necesario que el Estado mismo priorice las acciones tendientes a eficientizar y optimizar tanto la prestación de servicios de salud así como la seguridad social.

En el artículo 11° del pacto se señala en su apartado primero, que los Estado deberán de reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, estableciendo que estos deberán de garantizar la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados para su óptimo desarrollo, señalando que el Estado tiene que tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Mientras que en su apartado segundo, señala que los Estados deberán de reconocer el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre debiendo adoptar las medidas, incluidos los programas concretos que se necesiten para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.

Como se puede observar dicho artículo pretende proveer los enseres básicos para la subsistencia del individuo, ya que pretende garantizar los alimentos, el vestido y la vivienda, reconociendo a estos como aquellos medios necesarios para tener lo mínimo para el desarrollo. El Estado mexicano ha creado diversas acciones tendientes a garantizar estos derechos, pero como se pudo observar con

anterioridad, falta mucho camino por recorrer porque si bien es cierto han existido avances en estos rubros de la pobreza, no han sido relevantes para el combate de la misma.

El Artículo 12° del PIDESC, determina que los Estados deberán de reconocer el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, debiendo necesariamente de crear las condiciones necesarias para asegurar a todos de asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. Una vez más, se hace énfasis en el rubro de la salud, el cual como ya se comentaba, en México es sumamente deficiente, debido a que la mayor parte de la población vive en condiciones de pobreza y no le permite acceder a una seguridad social o a una prestación de servicios de salud adecuada. Es necesario que el Estado fortalezca tanto la economía para poder acceder a los servicios de salud y de igual manera fortalecer las instituciones que brindan dichos servicios para garantizar una atención de salud óptima para todos los individuos.

Por último se mencionara lo señalado dentro del artículo 13° del pacto, el cual señala que los Estados deberán de reconocer el derecho a la educación, la cual deberá de orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, misma que debe de fortalecer el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Es necesario que el Estado mexicano garantice a la sociedad una educación de calidad, la cual priorice en todo momento el desarrollo intelectual y humano del individuo, contribuyendo así a la capacitación y preparación del individuo, lo que facilitara su acceso al campo laboral. El gobierno de México deberá de realizar acciones y programas tendientes al mejoramiento continuo de la educación permitiendo así que esta sea óptima y adecuada para la población

En 1998, en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se firmó el llamado Protocolo de San Salvador en el cual se retomaron los contenidos del PIDESC y se ampliaron para la región de América Latina y el Caribe

al agregar derechos sobre el Medio Ambiente y la protección de grupos específicos de la población, a partir de entonces estos derechos dejaron de llamarse DESC, pasando a ser DESCA.

Como se pudo observar dentro de los artículos ya mencionados, se encuentran la mayor parte de derechos que si el Estado los garantiza a través de sus políticas, acciones y programas, inmediatamente se verá reflejado en los altos índices de pobreza en el Estado, ya que los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL se encuentra ligados directamente con los derechos humanos antes mencionados.

2.3.2.4 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre del 2015, esta se creó debido a la necesidad de realizar una transformación mundial hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, se puede decir que la agenda servirá como herramienta de planificación y seguimiento para los países para alcanzar un desarrollo sostenido e inclusivo, esto principalmente mediante la creación de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación⁶⁹

La agenda 2030 se crea debido principalmente al lento crecimiento económico, a las desigualdades sociales y a la degradación ambiental que persiste a nivel mundial, esta agenda se encuentra compuesta por 17 objetivos y 169 metas, las cuales en su conjunto pretenden proveer a los Estados miembros de la Naciones Unidas de un desarrollo sostenible. Los objetivos que pretenden dar dicho desarrollo a las Naciones, son los siguientes:

⁶⁹ Naciones Unidas, *La Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas, 2018, p. 5.

- I. Fin de la Pobreza
- II. Hambre Cero
- III. Salud y Bienestar
- IV. Educación de Calidad
- V. Igualdad de Género
- VI. Agua Limpia y Saneamiento
- VII. Energía Asequible y No Contaminante
- VIII. Trabajo Decente y Crecimiento Económico
- IX. Industria, Innovación e Infraestructura
- X. Reducción de las Desigualdades
- XI. Ciudades y Comunidades Sostenibles
- XII. Producción y Consumo Responsables
- XIII. Acción por el Clima
- XIV. Vida Submarina
- XV. Vida de Ecosistemas Terrestres
- XVI. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas
- XVII. Alianzas para Lograr los Objetivos

Debido a la línea de investigación que se pretende seguir, únicamente se abordarán los objetivos de la agenda 2030, que contribuyan directamente al combate a la pobreza, estos son: Fin de la pobreza, Hambre Cero, Salud y Bienestar, Educación de Calidad, Agua limpia y saneamiento, Trabajo Decente y Crecimiento Económico, Ciudades y Comunidades Sostenibles, ya de acuerdo a la identificación y evaluación de la pobreza que se realiza en México, los objetivos anteriormente mencionados son aquellos que aportan en demasía para la erradicación de la pobreza.

Se Iniciará con el Objetivo 1, el cual es el “Fin de la Pobreza”, se puede decir que este es el más importante de los objetivos de la agenda 2030 para efectos de la presente investigación, ya que como su propio nombre lo dice, este objetivo tiene

como meta principal el combate y fin de la pobreza, dentro de sus metas específicas podemos encontrar las siguientes: la reducción de la pobreza a la mitad del porcentaje, amplia cobertura de los programas sociales, acceso a los servicios básicos, sistemas y medidas apropiados de protección social, movilización de recursos y creación de marcos normativos sobre estrategias en favor de los pobres, entre otras.

Como podemos observar las metas planteadas por dicho objetivo son sumamente ambiciosas, ya que habla de reducir la pobreza en un 50% y la erradicación total de la pobreza extrema, lo que se convierte en un verdadero reto para las propias Naciones, más para aquellos países donde no se tienen las adecuadas políticas sociales y económicas para garantizarlo. Es necesario que el Estado Mexicano busque las políticas, acciones y programas idóneos para la erradicación de la pobreza, tomando en cuenta para ello cada una de las metas planteadas por este objetivo, ya que de ser así se tendrá un gran avance en el combate a la pobreza en México.

Ahora se hablara del Objetivo 2, el cual es “Hambre Cero”, se puede decir que este es de gran relevancia para la erradicación de la pobreza en México, ya que como recordaran, uno de los indicadores para la medición multidimensional de la pobreza resulta ser el acceso a la alimentación. Este objetivo tiene como meta principal el proveer de una seguridad alimentaria a toda persona, dentro de sus metas específicas podemos encontrar las siguientes: Poner fin al Hambre, asegurar una alimentación sana, mejorar la productividad agrícola y los ingresos que esta genera y asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos.

Las metas planteadas por este objetivo, son tendientes a garantizar a toda persona una alimentación nutritiva y adecuada, esto, no únicamente a través de las asistencialismo, sino a través del fortalecimiento en la producción de alimentos y la productividad agrícola, ya que si estas últimas se desarrollan de un manera

adecuada, se contribuiría notablemente al acceso a la alimentación y así también a la erradicación de la pobreza.

El Objetivo 3, el cual se denomina “Salud y Bienestar”, resulta ser importante para la erradicación de la pobreza en México, ya que este aporta avances directamente a los indicadores de acceso a los servicios de salud y acceso a la seguridad social, de la medición multidimensional de la pobreza. Este objetivo tiene como meta principal garantizar una vida saludable y promover el bienestar de toda la población. Dentro de sus metas específicas podemos encontrar las siguientes: la reducción de la tasa de mortalidad materna, poner fin a las muertes de recién nacido y menores de 5 años, prevención y tratamiento de drogas, asegurar los servicios de salud sexual y reproductiva, facilitar el acceso a medicamentos y aumentar considerablemente el recurso destinado para la salud.

Todas y cada una de las metas señaladas en este objetivo, son destinadas a proteger y garantizar la salud de toda persona, por lo cual toda Nación que quiera cumplir con tal objetivo, deberá de optimizar y mejorar todo lo referente a su Sistema de Salud, puesto lo que se pretende realizar con este objetivo, solo podrá llevarse a cabo si dichos Sistema de Salud y sus componentes, se encuentran en óptimas condiciones y cumplen adecuadamente su labor, debiendo para esto destinar los recursos necesarios para tal fin. El Estado mexicano deberá de prestar especial atención a este objetivo, debido a que como bien se sabe, México carece en demasía en el tema de la Salud, resultando un agravante severo para las condiciones de pobreza en el país.

Otro de los objetivos que contribuye al combate a la pobreza, es el Objetivo 4, el cual se denomina “Educación de Calidad”, este se relaciona directamente a uno de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza, el cual se denomina, rezago educativo. Este objetivo tiene como meta principal la consecución de una educación de calidad para toda la población, dentro de sus metas

específicas podemos encontrar las siguientes: Asegurar la educación mínima de secundaria a todos los niños/os, no discriminación en la educación y asegurar que todos estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética, entre otros.

Las metas planteadas por este objetivo, representan un reto para México, ya que si bien es cierto los índices en cuanto el rezago educativo han disminuido, el Sistema Educativo lamentablemente deja mucho que desear, principalmente por su falta de apoyo hacia los estudiantes y debido a las tomas o pérdidas de clase debido a problemas sindicales, es necesario que el Estado cree acciones y programas necesarios que contribuyan a la eliminación de estos limitantes.

El objetivo 8, el cual se denomina “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”, tiene como meta principal promover el crecimiento económico y la generación de empleo digno y bien remunerado, este resulta ser importante para el combate a la pobreza, debido a que como se recordara, en México existe la pobreza por ingresos, la cual es el indicador económico de la pobreza, por lo cual si en México se garantiza el crecimiento económico y la generación de empleos bien remunerados, la mayor parte de la población mexicana podrá alcanzar la línea de bienestar, garantizando así el combate a la pobreza.

Como metas específicas de este objetivo algunas de las siguientes: crecimiento económico anual de 7%, tener altos niveles de productividad económica, apoyar actividades productivas, creación de puestos de trabajo, fomentar el crecimiento de las micro y medianas empresas y lograr empleo pleno y productivo para toda la población entre otras. El estado mexicano deberá de focalizar todas sus acciones y programas al cumplimiento de las mismas, esto si su objetivo es, que la población alcance la línea de bienestar.

Por último se hará mención, al objetivo 6 “Agua Limpia Saneamiento”, al objetivo 7 “Energía Asequible y no Contaminante” y al objetivo 11 “Ciudades y

Comunidades Sostenibles”, las metas que plantean dichos objetivos, pretenden contribuir al avance en cuanto a los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza: calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos de la vivienda. Lo anterior debido a que el cumplimiento de las metas planteadas por los objetivos, tienen como meta principal el proporcionar a toda la población de una vivienda digna y decorosa y una ciudad sostenible y adecuada para su desarrollo.

Los objetivos desarrollados dentro de este tema de la agenda 2030, deben de considerarse como los lineamientos que deberán de regir el diseño y ejecución de las políticas, acciones y programas sociales tendientes a la erradicación de la pobreza si se pretende disminuirla, ya que esto garantizara que todas las acciones hacia el combate a la pobreza, sean diseñadas para garantizar la metas de tales objetivos.

Como podemos observar en todos y cada uno de los instrumentos internacionales de los cuales México forma parte, se puede decir que son reiteraciones y confirmaciones del compromiso que existe por parte del Estado mexicano en garantizar los derechos humanos consagrados en dichos instrumentos, puesto que en todos ellos se reconocen los mismos derechos económicos, sociales y culturales, como lo son el trabajo, el retribución adecuada para la satisfacción de sus necesidades, el acceso a los servicios de salud, una adecuada alimentación, el acceso a servicios públicos, el derecho a una vivienda digna y decorosa, le educación, entre otros, sin tener realmente un cambio sustancial.

¿Pero realmente el Estado mexicano tiene ese compromiso plasmado en los tratados internacionales?, tomando en cuenta las altas cifras de pobreza en México, se puede señalar que el compromiso únicamente se encuentra en la formalidad de los actos y acciones que realiza para tal objetivo, debido a que como bien se sabe

los resultados de las políticas, programas y acciones del gobierno mexicano realmente no reflejan lo establecido dentro de los tratados internacionales.

2.3.3 Legislación Nacional

Ahora que ya se tiene conocimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es el máximo ordenamiento jurídico dentro del territorio nacional y de los instrumentos jurídicos internacionales, que componen parte del marco jurídico que rigen la formulación y ejecución de las políticas sociales, haremos un breve análisis de dos leyes federales, que se consideran sumamente importantes para el diseño, la ejecución y la evaluación de tales políticas, dichas leyes son la Ley de Planeación y la Ley General de Desarrollo Social.

2.3.3.1 Ley de Planeación

Con anterioridad ya se mencionaba la importancia que tiene la planeación dentro del diseño y formulación de las políticas sociales, probablemente no se realizó de una manera directa, pero al momento que en la presente investigación se aborda y analiza tanto el artículo 26 constitucional y como el Plan Nacional de Desarrollo, que es donde se plasman las bases y los mecanismos de la planificación nacional, queda claro la importancia de dichos instrumentos dentro de las políticas sociales.

Como ya se mencionaba de acuerdo al artículo 26 de la CPEUM, la planificación nacional deberá de impulsar tanto el desarrollo nacional en todos sus aspectos, tanto la economía nacional, siempre en todo momento teniendo impregnados dentro de la misma los fines del proyecto nacional contenidos en la CPEUM. Se puede decir que para tales efectos surge la Ley de Planeación, la cual se considerara como la ley reglamentaria del artículo 26 constitucional.

Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero 1983, su principal objetivo se puede inducir con lo establecido dentro de su artículo 1, fracción I, el cual determina que esta ley establecerá “las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal”, en pocas palabras dicha ley será la encargada de fijar las bases generales y los lineamientos necesarios para que exista una adecuada planeación para el desarrollo en territorio nacional, de manera que desde el diseño de las políticas y acciones que pretenda implementar el gobierno federal, hasta su aplicación y desarrollo por parte de las instituciones, deberán atender los principios basados en la ley de planeación, pero recordando en todo momento que dichos principios emanan de los fines del proyecto nacional que están plasmados dentro de la Constitución.

Resultaría sumamente extenso el análisis de la Ley de Planeación, pero para efectos de la presente investigación y para demostrar la importancia de la misma dentro de la formulación y ejecución de las políticas sociales a nivel federal, se considera importante resaltar los artículos 2, 3 y 9 de dicho ordenamiento, los cuales analizaremos a continuación:

Se iniciara por el artículo segundo de la ley de planeación, en donde se establece que la planeación servirá para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo, indicando que este deberá de ser equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible, con perspectiva de interculturalidad y de género, señalando de igual manera que esta deberá ir destinada a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que para la consecución de dichos fines y objetivos deberán de seguirse algunos principios, los cuales son:

“ ...

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano;

III.- La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo

VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.”

De acuerdo a las fracciones anteriores del artículo 2 de la Ley de Planeación, se puede observar en una primera instancia que habla que toda planeación debe ir orientada a promover y conseguir tanto soberanía, como democracia e independencia, pero muy puntualmente dentro de las fracciones III, IV y VI, se puede observar que dicha ley se encuentra destinada a garantizar que todas las políticas y acciones de la planeación nacional sean destinadas a la consecución del bien público temporal o bienestar social de todos los ciudadanos mexicanos, esto ya que estas son orientadas a que la planeación nacional, de atención a las necesidades básicas de la población y mejoría de la calidad de la vida, lo que garantizara un ambiente óptimo para el desarrollo integral de la población, lo cual se pretende realizar través del cumplimiento y resguardo de los derechos humanos consagrados en la propia Constitución. Por lo anteriormente señalado es necesario que todas y cada una de las políticas y acciones del gobierno federal sean destinadas a tales fines.

Ahora toca el turno de analizar el artículo 3, de la Ley de Planeación, en este artículo muy claramente se define el concepto de planeación nacional, el cual de acuerdo a lo establecido dentro del mismo, se puede entender por esta, la creación y ordenación de acciones que son creadas de acuerdo a las Atribuciones del Ejecutivo Federal en lo referente a temas económicos, políticos, culturales y sociales, con el objetivo de optimizar y mejorar la realidad de la nación misma, lo cual deberá hacer en apoyo de las normas, principios y objetivos que emanen de la propia Constitución y la ley

De igual manera se señala dentro de dicho artículo que es a través de la planeación nacional donde se fijarán los objetivos, las metas, las estrategias y las prioridades, del país, lo anterior parece ser un primer acercamiento de dicha ley con el Plan Nacional de Desarrollo, ya que menciona que dentro de esta planeación se

deberá trazar las rutas de acción y todo lo que esto implica para la consecución de sus objetivos. Cabe mencionar que dicha ley, de una manera más precisa dentro de sus artículos 21 al 22, menciona las generalidades del Plan Nacional de Desarrollo.

Por último se hará mención a lo establecido dentro del artículo 9, de la Ley de Planeación, ya que se considera sumamente importante lo establecido dentro de su contenido, dentro del mismo se establece que las dependencias y entidades del gobierno federal deberán planear y conducir sus actividades en atención a los objetivos y prioridades de la planeación nacional, lo que parece sumamente relevante de lo anteriormente mencionado, es que dentro de este artículo nos queda claro que no únicamente la formulación y el diseño políticas y acciones de desarrollo deberán de atender los principios y prioridades de la planeación nacional, sino que resulta que de igual manera todas las actividades de las entidades y dependencias deberán ser destinadas en atención a dichas prioridades y principios, lo que quiere decir que la ejecución de dichas políticas deberá atender las bases y los fines consagrados en la planeación nacional.

Es necesario que el gobierno federal incorpore dentro de sus políticas y acciones todos los principios y lineamientos que se encuentran consagrados dentro de la Ley de Planeación, y no únicamente en su diseño sino de igual manera en la implementación y evaluación que es donde se cree es donde existe el mayor padecimiento de las políticas y acciones de desarrollo, lo que contribuiría notablemente al optimización y mejoramiento de la realidad nacional que la propia ley señala.

2.3.3.2 Ley General de Desarrollo Social

La Ley de Desarrollo Social, fue aprobada por unanimidad a finales del año 2003, para posteriormente en el año 2004 ser publicada en el Diario Oficial de Federación, en su artículo 1° esta señala los objetivos de la misma, con lo establecido dentro de

tal artículo y de una manera muy general se puede decir que la LGDS fue creada principalmente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales que se encuentran consagrados en la propia Constitución, así como para definir las competencias de los distintos niveles de gobierno y las instituciones en el ámbito de desarrollo social.

Se puede decir que esta ley, representa los principios y lineamientos generales a los que deberá de sujetarse toda política nacional de desarrollo social. Dicha ley se encuentra integrada por 85 artículos, en donde se plasman las bases para primero, y antes que nada, garantizar los derechos sociales de todos los mexicanos, y posteriormente para la erradicación de la pobreza y disminución de las brechas sociales existentes en México. Debido a lo extenso que resultaría analizar cada uno de los artículos únicamente analizaremos aquellos que se consideren de mayor relevancia para efectos de la presente investigación.

Primeramente se hará alusión al artículo 6 de la LGDS, este artículo resulta ser de gran relevancia para la presente investigación, ya que dentro del mismo, se señala que derechos son reconocidos como indispensables para el desarrollo social del país, pudiendo encontrar aquellos como son, la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la CPEUM. Como se puede observar, dicha ley prácticamente menciona la orientación y el contenido que deberán de adoptar aquellos programas y acciones tendientes al desarrollo social y por ende al combate a la pobreza.

El artículo 8 del LGDS, a su vez resulta importante, debido a que dentro del mismo se señala el derecho que tiene toda persona o grupo social, que se encuentre viviendo en situación de vulnerabilidad, de recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja. Se puede decir que lo establecido dentro de este artículo

se complementa el artículo 9 de la misma ley, toda vez que dentro del mismo, se puede reconocer a los responsables de garantizar los derechos que ya se mencionaron y son necesarios para desarrollo social.

Los responsables de acuerdo a lo establecido por el artículo 9 del LGDS serán los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, ya que se menciona que ellos serán los encargados de formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales, mas no residuales, para las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Es necesario que cada uno de los responsables en el ámbito de sus respectivas competencias, focalice sus programas y acciones para el desarrollo social de acuerdo a las necesidades y problemáticas latentes dentro de su población misma, ya que solo así se cumplirá con el objetivo que es el desarrollo social.

El artículo 11 de la LGDS, menciona los objetivos que deberá de perseguir toda política nacional de desarrollo social, a la letra menciona como prioritarios los siguientes:

“...

I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado;

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social,

V. Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales.”

Los objetivos mencionados con anterioridad, no hacen otra cosa, que reafirmar el compromiso que existe por parte del Gobierno Federal con la población mexicana, encontrando que dicho Gobierno, deberá de garantizar que exista las condiciones necesarias para el óptimo desarrollo social de todos los mexicanos, no dando únicamente importancia a lo social, sino de igual forma a lo económico, a la sustentabilidad y sostenibilidad y a la participación ciudadana, con lo cual se pretende que se realicen políticas sociales integrales siempre en pro de la sociedad.

Otro de los artículos que se considera relevante para la presente investigación, es el artículo 18 de la LGDS, toda vez que dentro del mismo, se determina el seguimiento y evaluación que necesariamente deberán de tener los programas y recursos destinados al desarrollo social, toda vez que los mismo resultan ser prioritarios y de interés público. Otra aportación sumamente interesante dentro del mismo artículo, es la limitante que se señala, esto en relación con el presupuesto destinado al desarrollo social, toda vez que se determina las políticas y programas destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales.

De lo anterior resulta necesario resaltar, el seguimiento y la evaluación de los programas sociales, así como del recurso destinado para ellos, ya que desde un punto de vista muy objetivo, estas dos resultan ser una parte sumamente relevante para el óptimo funcionamiento de las políticas y programas sociales, ya que como se recordara, en el estudio de las políticas públicas, en donde se muestra a estas

como un proceso, el seguimiento y la evaluación son las etapas que permitirán definir los alcances y los resultados de las políticas y programas sociales.

Lo anterior permitirá que en dado caso de que los resultados no sean los esperados, las políticas sociales puedan reorientar su rumbo a través de una reestructuración o bien ser canceladas. Es necesario que toda política social que sea formulada por parte de los sujetos responsables de garantizar el desarrollo social, incorporen en su diseño y formulación, mecanismos y herramientas para el seguimiento y evaluación, ya que solo de esta manera se podrá perfeccionar cada una de ellas.

Continuando con el articulado de la LGDS, toca el turno al artículo 19, en donde muy puntualmente se señalan temas prioritarios y de interés público que deberán ser atendidos por las políticas y programas sociales dentro del territorio mexicano, estos son:

“...

- I. Los programas de educación obligatoria;
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil;

VI. Los programas de abasto social de productos básicos;

VII. Los programas de vivienda, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa;

VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y

IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.”

Como se puede observar, el artículo anterior, se puede considerar como el catalogo que debe de ser tomado en cuenta por parte de los Gobiernos para formulación de sus programas y acciones sociales, toda vez que si se garantiza la creación y formulación de los programas que anteriormente se enlistaron, se contribuirá notablemente al óptimo desarrollo social del país, ya que los temas que se abordan en cada una de las fracciones anteriormente señaladas contribuyen directamente no únicamente al desarrollo social del país sino que de igual forma contribuyen notablemente al combate a la pobreza.

En lo referente a la pobreza, la LGDS en su artículo 29, menciona que dentro del país es necesario identificar, aquellas zonas de la población que registran los mayores índices de pobreza y mayor rezago en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, dichas zonas dentro del mismo artículo, son reconocidas como zonas de atención prioritaria.

La identificación de estas zonas permitirá a los Gobiernos, focalizar sus acciones y esfuerzos principalmente a estas zonas que presentan un mayor grado

de vulnerabilidad, lo que resulta sumamente importante para el combate a la pobreza y la disminución de las brechas sociales. Cabe señalar que la identificación de las mismas se realizara en base a lo establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En este sentido, se puede referir que el CONEVAL, es definido por el artículo 81 de la LGDS, el cual lo reconoce, como “un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.”

En sintonía con lo señalado anteriormente dentro de los artículo 29 y 81, el artículo 36 de la LGDS, viene a complementarlos, ya que dentro de este artículo se menciona que el CONEVAL deberá de emitir los lineamientos y criterios para la identificación y medición de la pobreza, debiendo de tomar en cuenta la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para lo cual deberá de generar la estadística correspondiente para medir los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;

V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;

VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;

VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;

VIII. Grado de cohesión social, y

IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

Los indicadores que se mencionan anteriormente, son parte fundamental para la identificación de la pobreza y por ende para identificar aquellos estados, municipios y localidades con mayor concentración de la pobreza, lo anterior no únicamente permite la focalización de las políticas sociales a las zonas con mayor vulnerabilidad, sino que de igual manera dicha identificación multidimensional de la pobreza, permite focalizar dichas políticas a aquellos rubros con mayores carencias dentro del país, con lo cual se pretende que las políticas sociales implementadas en el territorio nacional den mayor prioridad aquellas zonas y rubros más afectados.

Con relación a lo anterior, en el artículo 37 de la misma ley, se señala que la medición e identificación multidimensional de la pobreza, como ya se mencionó, estará a cargo del CONEVAL, precisando la temporalidad en que deberá de realizarse la misma, indicando que deberá de realizarse cada dos años para las entidades federativas y a nivel municipal cada cinco años, lo que no exime a cada uno de las entidades federativas y municipios de dar seguimiento a los indicadores ya mencionados.

En relación a las atribuciones y funciones más relevantes del CONEVAL, a su vez se pueden encontrar los artículos 72, 74 y 80 de la LGDS, en resumidas cuentas dentro de ellos, encontraremos que el CONEVAL, será el organismo

encargado de evaluar la Política de Desarrollo Social, en todo el territorio nacional, teniendo como principal objetivo el revisar de manera periódica el cumplimiento de los objetivos sociales, metas y acciones que guardan cada una de las políticas de desarrollo social y de los programas que de ellas emanan, teniendo como intención poder corregirlos, modificarlos, reorientarlos o suspenderlos.

Para cumplir cabalmente con la evaluación anteriormente mencionada, el artículo 74 señala que el CONEVAL deberá de trabajar en conjunto con los diferentes niveles de gobierno, de manera que los mismos proporcionen toda aquella información que sea necesaria para desempeñar tal función. Concluida su labor y de acuerdo al artículo 80 de la misma ley, el CONEVAL podrá emitir las sugerencias y señalamientos que considere convenientes, debiendo de hacer públicos tanto los resultados, como las sugerencias y señalamientos

En cuanto a las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno la LGDS dedica tres artículos en específico donde podremos encontrar las facultades o atribuciones tanto del Gobierno Federal, como del Gobierno Estatal y Municipal. El primero de ellos es el artículo 43 donde se muestran las atribuciones del Gobierno Federal, mismas que a la letra son:

“ ...

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales;

II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación;

III. Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente;

IV. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria;

V. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

VI. Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia;

VII. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social;

VIII. Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social;

IX. Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;

X. Promover, con la intervención de los gobiernos de los estados respectivos, la participación de los municipios en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social.

...

A su vez las atribuciones que corresponden a las entidades federativas en materia de desarrollo social las encontraremos dentro del artículo 44, mismo que señala las siguientes:

“...

- I.** Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social;
 - II.** Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal;
 - III.** Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios;
 - IV.** Concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social;
 - V.** Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;
 - VI.** Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos;
 - VII.** Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;
- ...”

Posteriormente en el artículo 45, se encuentran plasmadas las atribuciones de los municipios, mismas que se muestran a continuación:

“...

- I.** Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;

II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social;

III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;

IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;

V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones;

VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;

VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;

VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;
...

Como se puede observar cada uno de los diferentes niveles de gobierno tiene bien definidas las atribuciones que les corresponden, pero siempre dejando en claro, que deberá de existir una coordinación entre ellos, esto principalmente debido a que todas y cada una de las políticas, programas y acciones que sean desempeñadas por los diferentes niveles de gobierno, deberán de entrelazarse y correlacionarse para un mejor resultado de las políticas de desarrollo social, buscando siempre el bienestar social de la población mexicana.

Más adelante se retomara el tema de las atribuciones de las entidades federativas y los municipios, pero centrando su estudio, muy particular al Estado de Michoacán.

Una cuestión sumamente relevante que muestra la LGDS, es la integración de la participación ciudadana en la planeación formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales. Primeramente se abordara lo señalado por el artículo 61, dentro del mismo se señala la obligación por parte del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios de garantizar la participación de la población en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas sociales, de aquí, surge la necesidad de crear por parte de los diferentes niveles de gobierno, mecanismos de participación ciudadana, una cuestión sumamente atinada, debido a que en la actualidad las acciones señaladas con anterioridad carecen de veracidad, toda vez que no existe objetividad dentro de las mismas debido a la corrupción en la cual se encuentra inmerso nuestro sistema.

Dentro del artículo 69 de la misma ley, se plasma uno de los medios a través de los cuales se pretende garantizar la participación ciudadana dentro de la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales y de los programas sociales que de ellas emanan, dicho medio son las Contralorías Sociales, mismas que son definidas por tal artículo como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.”

Se considera sumamente necesario que los diferentes niveles de gobierno incorporen dentro de cada uno de sus programas sociales, la creación de las Contralorías Sociales, debido a que esto dará la seguridad de que los mismos programas se desarrollan de una manera adecuada, ya que los propios beneficiarios serán los encargados de vigilar su desarrollo y de evaluarlos, garantizando así, que

los resultados del seguimiento y la evaluación serán objetivos, esto principalmente debido a que la ciudadanía carece de conflictos de interés al momento de desarrollar su actividad dentro de las Contralorías Sociales.

En el artículo 70, de igual manera se habla de las Contralorías Sociales, señalando que el Gobierno Federal, necesariamente deberá de impulsarlas, para lo cual deberá de proveer la información necesaria para que ellas puedan desarrollar adecuadamente sus funciones. Es necesario recalcar que la LGDS únicamente habla de la obligación del Gobierno Federal para la creación e incorporación de las mismas, se considera que es necesario de igual manera que tanto las entidades federativas tanto como los ayuntamientos deben incorporar dentro de sus programas, las contralorías sociales, lo que optimizaría notablemente sus resultados y evitarían la opacidad dentro de los mismos.

De acuerdo a lo señalado anteriormente pueden llegar a existir algunos otros ordenamientos que resultan importantes para la formulación y aplicación de las políticas sociales, esto debido a que para cada uno de los rubros que deben de atender las mismas, como es la educación, la salud, obras públicas, servicios públicos, entre otros, existen leyes específicas para su atención, pero se considera que las leyes principales a las cuales se deberá sujetar toda política social que pretenda el combate a la pobreza sin importar su materia de atención, han sido hasta aquí desarrollados.

Como se puede observar dentro de los ordenamientos jurídicos desarrollados con anterioridad básicamente, se muestra la orientación y el contenido que deberá de abordar todas y cada una de las políticas de desarrollo social que sean creadas por los diferentes niveles de gobierno, no debiendo de olvidar que de igual manera existen ordenamientos de carácter local que deberán ser tomados en cuenta, pero siempre recordando que de acuerdo a la jerarquía del derecho, estos ordenamientos

locales deberán de ir siempre en sintonía y en apego con el marco jurídico federal e internacional.

Ahora que ya se ha mostrado que la planificación, formulación e implementación de las políticas sociales en México, deberá siempre de atender sus elementos o generalidades, así como el marco jurídico que rige dichas actividades, toca el turno de analizar al Estado de Michoacán y su marco jurídico para las políticas sociales, muy puntualmente aquellas destinadas al combate a la pobreza, de manera, que se puede saber si dentro del Estado de Michoacán, se toma en cuenta lo señalado y establecido en el capítulo II de la presente investigación.

CAPÍTULO III. EL ESTADO DE MICHOACÁN Y SU MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE A LA POBREZA

Sumario. 3.1 El Estado de Michoacán - 3.2 Gobierno del Estado de Michoacán- 3.3 Marco Jurídico de la Políticas Sociales en el Estado de Michoacán

En el presente capítulo se hace un análisis preciso y certero del Estado de Michoacán, puesto que resulta necesario conocer todo el contexto social que envuelve al Estado, para realizar un adecuado análisis de sus políticas sociales, ya que como bien se sabe estas tendrán que atender sus principales peculiaridades y necesidades. Se partirá analizando primeramente los elementos correspondientes al Estado, de manera que se pueda identificar claramente las peculiaridades del territorio, conociendo sus zonas de mayor marginación, para posteriormente analizar la población y las carencias presentes en la misma, las cuales originan los altos índices de pobreza.

Posteriormente se analiza en lo general, al Gobierno del Estado de Michoacán, mostrando de manera superficial su estructura, teniendo como objetivo identificar y analizar de fondo, al órgano de la administración pública estatal que mayor relevancia tiene en la planificación del desarrollo social y el combate a la pobreza, que es la SEDESOH. En este apartado de la investigación es necesario analizar de igual manera el Plan de Desarrollo Integral que ha sido formulado por la administración pública estatal para el periodo 2015-2021, toda vez que dentro del mismo se podrá encontrar la planificación realizada para el diseño y formulación de la política sociales, teniendo de igual manera el objetivo de demostrar si dicho plan se encuentra en armonía y sintonía con el PND 2013-2018.

Resulta importante mostrar los instrumentos que componen el marco jurídico de las políticas sociales del Estado de Michoacán, lo que permitirá conocer su

contenido, para posteriormente en el análisis de las mismas, demostrar si la formulación y aplicación de las políticas sociales se encuentran en apego tanto al marco jurídico estatal, como al marco jurídico nacional e internacional, teniendo como objetivo determinar si las mismas cumplen con las metas y objetivos que son señalados por los instrumentos que integran su marco jurídico

3.1 El Estado de Michoacán

La intención de dedicar una parte de la investigación al estudio del Estado de Michoacán se da debido a la importancia que tienen los elementos constitutivos del mismo para el diseño e implementación de las políticas sociales, ya que todos y cada uno de ellos aportan para el contenido y la dirección de dichas políticas. En el presente apartado se centra el estudio únicamente en el territorio, la población y el fin del Estado, ya que debido a la importancia y estelaridad que tiene el gobierno en el proceso de las políticas sociales es necesario que este elemento se analice por separado. Iniciaremos con el primero de los elementos, el cual es el territorio.

3.1.1 Territorio

Anteriormente en la investigación se definía al territorio como el espacio geográfico perteneciente a una nación, a un estado o a un municipio, pero de igual forma se mencionaba que el territorio podía ser reconocido como el ámbito espacial de validez para la ejecución o aplicación de políticas, acciones o leyes. Tomando en cuenta lo anteriormente establecido nos resulta necesario comprender un poco mejor la composición del territorio del Estado, puesto que como ya se mencionó, este representa el ámbito de validez de las políticas sociales diseñadas y ejecutadas por el propio Gobierno de Michoacán, lo que quiere decir que únicamente podrán ser aplicadas en el espacio geográfico que lo integra.

Aunque es importante señalar que aunque existan las políticas sociales a nivel estado, de igual manera el Estado de Michoacán será ámbito espacial de validez de las políticas sociales nacionales y regionales, ya que como se señaló anteriormente, estas podrán ser de aplicación general o específica para algunos de los 32 Estados que conforman el territorio nacional, dentro de los cuales se encuentra el Estado de Michoacán.

De acuerdo a datos del INEGI, el Estado de Michoacán representa el 2.99 de todo el territorio nacional, lo que equivale a 58 585 km².⁷⁰ Se encuentra conformado 113 municipios, los cuales de acuerdo al artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSMO) son la base de su división territorial y organización política y administrativa.

Cabe mencionar que en términos de pobreza, el Estado de Michoacán para 2015 de sus 113 municipios 32 de ellos se consideraron zonas de atención prioritaria de carácter rural, mientras que de carácter urbano son 220 localidades distribuidas en los 113 municipios las que son consideradas como zonas de atención prioritaria⁷¹. Lo anterior permite darse una idea de los altos índices de pobreza que existen en el Estado ya que como podemos observar es un número considerable de municipios y localidades se consideran como zonas de atención prioritaria debido a las carencias sociales presentes en las mismas, lo que significa que en estos municipios y localidades existe un problema muy grave de pobreza o pobreza extrema.

De acuerdo al CONEVAL, en su medición de pobreza municipal más actual que data del año 2015, señalaba que dentro del territorio del Estado de Michoacán

⁷⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Michoacán de Ocampo", *Información por entidad federativa*, México, 2019. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/>. Fecha de Consulta Noviembre de 2019.

⁷¹ Gobierno de México, *Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para el año 2015*, México, 2014.

los municipios con mayor porcentaje de su población viviendo en pobreza son Susupuató, Nocupétaro, Nahuatzen, Tuzantla, Carácuaro, Chinicuila, Huaniqueo y Tzitzio⁷².

De los municipios anteriormente mencionados más del 80% de su población vive en condiciones de pobreza, es por tal motivo que el gobierno del Estado debe de crear políticas, acciones y programas sociales focalizados específicamente en esta parte de su territorio, ya que es donde existe mayor concentración de la pobreza misma. Es importante que el Estado mismo cree sus mecanismos de evaluación de la pobreza, ya que la medición de pobreza municipal que realiza el CONEVAL se lleva a cabo cada 5 años, lo que dificulta en demasía saber de qué manera se ha avanzado en los municipios en cuanto a su concentración de pobreza.

El elemento geográfico en las políticas sociales siempre será importante, ya que esta determinará nuestro campo de acción ya sea para destinar políticas para toda la población o de igual forma para identificar en qué parte del territorio, ya sea federal, estatal o municipal, existen mayores índices de pobreza, lo que permitirá al gobierno mismo dar atención prioritaria a estas zonas territoriales de alta marginación.

3.1.2 Población

De acuerdo a CONEVAL y de acuerdo a los datos presentados por el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad de los Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MEC 2015 del MCS- ENIGH) elaborado el Instituto Nacional de Estadística y

⁷² Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015”, *Medición de la pobreza a nivel municipio 2015*, México, 2017. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta. Noviembre de 2019.

Geografía (INEGI), para 2015, la población total del Estado de Michoacán era de 4 millones 605 mil 970 habitantes⁷³, del cual el 48.2 % de la población son hombres y el 51.8% son mujeres. Con estas cifras el Estado de Michoacán ocupaba el lugar número 9 de las entidades federativas con mayor número de población⁷⁴.

Para 2018, de acuerdo a cifras y porcentajes presentados por el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su monitoreo a las entidades federativas, muestra que la población total de Michoacán era de 4 699 783 habitantes, lo que representa una alza en el número de habitantes en el Estado con respecto a las cifras mostradas en 2015. Lo anterior resultara importante posteriormente en el análisis de la pobreza en el Estado. Para la presente investigación resulta sumamente importante el estudio del total de la población, debido a que al igual que el elemento territorial, este juega un papel de gran importancia para las políticas sociales.

De los elementos constitutivos del Estado, la población es aquel de más importancia junto al Gobierno, esto principalmente debido a la información que proporciona para el diseño y ejecución de las políticas sociales. El estudio poblacional, permite conocer las condiciones en las que viven y se desarrollan, sabiendo de esta manera, si la población se encuentra viviendo en condiciones de prosperidad y desarrollo o en condiciones de pobreza.

Como se recordara el organismo encargado de recabar la información que permite conocer dichas condiciones, es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), esta deberá de proporcionar información tanto de la Nación como de los Estados, en lo referente a migración, etnicidad, discapacidad, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos y características de la

⁷³ Ídem

⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Michoacán de Ocampo (16)", *México en cifras*, México, 2018. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=16>. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

vivienda, educación, características económicas, alimentación, ingresos monetarios, entre otros. El conocimiento de tales estadísticas permitirá a la Nación y al propio Estado de Michoacán poder focalizar sus políticas, acciones y programas a aquellas áreas de la población donde existen mayores deficiencias y complicaciones, y que a su vez contribuyen a los altos niveles de pobreza persistentes.

Cabe mencionar que gracias a la información que presenta el Instituto de Estadística y Geografía (INEGI), a través de los Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), es que es posible llevar a cabo la medición multidimensional de la pobreza, debido a que para la medición de la misma, el CONEVAL como se recordara toma como indicadores: la línea de ingreso, el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación, mismo que pueden ser medidos y evaluados con dicha información presentada por el INEGI.

A continuación se centrara el presente estudio en el análisis la principales características o mejor dicho necesidades que persisten dentro de la población de Michoacán y que coadyuvan a mantener los altos índices de pobreza, lo que no únicamente permitirá saber si las políticas sociales en Michoacán son adecuadamente focalizadas, si no de igual manera se podrá definir si estas están funcionando o no, debido al movimiento de los índices de pobreza en el Estado.

3.1.2.1 La Pobreza en el Estado de Michoacán

La pobreza en Michoacán es un rasgo característico para su población, para 2015, año en que tomó posesión el gobierno de Michoacán 2015-2018, el 57.20% de la población vivía en condiciones de pobreza, lo que representa un total de 2 634 792

habitantes⁷⁵, como se puede observar más de la mitad de la población vivía en condiciones de pobreza.

Para ese mismo año, el 11.98% de la población de Michoacán, lo que representa un total de 552 099 habitantes⁷⁶, se encontraba viviendo en condiciones de pobreza extrema, lo que resulta alarmante, ya que como se recordara este tipo de pobreza, representa vivir con más de tres carencias sociales y no tener ni siquiera el ingreso suficiente para cubrir las necesidades alimentarias.

Con las anteriores cifras mostradas y de acuerdo al CONEVAL, el Estado de Michoacán, para 2015, se posicionaba en el 5° lugar de las entidades federativas con mayores índices de pobreza.⁷⁷

La anterior información muestra que si bien es cierto el Estado de Michoacán no es el más pobre de México, la pobreza realmente representa un problemática de gran relevancia para el Estado, ya que efectivamente la pobreza ha disminuido en los últimos años, pero las cifras continúan siendo alarmantes para los objetivos de la Nación y los fines del Estado mismo. Lo anterior representa verdaderamente el problema de investigación, el cual resulta ser ¿realmente las políticas sociales del Estado de Michoacán son eficientes y eficaces para el combate a la pobreza?, dicha problemática se resolverá más adelante en el capítulo correspondiente a las políticas sociales en el Estado de Michoacán.

⁷⁵ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio...”, *cit.* Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

⁷⁶ Ídem

⁷⁷ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Evolución de pobreza y pobreza extrema nacional y entidades federativas 2008-2018”, *Medición de la Pobreza*, México, 2018. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

3.2 El Gobierno del Estado de Michoacán

El estudio del gobierno del Estado de Michoacán, se realizara en el mismo sentido en que se analizó el gobierno federal, enfocando la atención únicamente a la rama ejecutiva del mismo, de manera que se pueda identificar claramente los organismos e instituciones de la administración pública estatal que tienen injerencia y participación para la formulación y ejecución de las políticas sociales en el Estado de Michoacán, esto sin dejar de reconocer la participación que puede tener la rama legislativa y la rama judicial en las políticas sociales.

La importancia de analizar la estructura de la administración pública estatal, radica, en ser esta la responsable de identificar las necesidades o carencias de la población, formular y ejecutar las políticas, acciones o programas sociales específicos y por último evaluarlas, prácticamente este elemento se encontrara presente en todo el proceso que implica una política social, es por tal motivo que resulta necesario identificar la estructura del gobierno, que participa en dicho proceso y sus obligaciones, lo que facilitara determinar si cada una de ellas cumple o no con sus obligaciones.

3.2.1 La Estructura del Gobierno del Estado de Michoacán y las Políticas Sociales

Primeramente con fundamento en el artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSMO) y el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (LOAPEMO) queda señalado que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo el cual se reconocerá como Gobernador del Estado, el cual a su vez y de acuerdo al artículo 62 de la CPELSMO, para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, este contara con dependencias y organismos que se encuentren previstos en los ordenamientos jurídicos.

El artículo 11 de la LOAPEMO de igual manera hace referencia a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, señalando que en cada una de ellas existirá un titular el cual nombrará el propio Gobernador del Estado, el cual se encargará de atender los asuntos correspondientes de la dependencia a su cargo. Algo que resulta de suma importancia para la presente investigación, es que en este mismo artículo en su fracción segunda se señala que los titulares de estas dependencias tendrán la facultad de proponer y emitir opiniones en cuanto al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El principal objetivo de señalar lo anterior, es reconocer, que los titulares de las dependencias conocen el tema correspondiente que les ocupa de acuerdo a la Secretaría de Estado a la que pertenecen, por lo cual deberán de conocer mejor la problemática o necesidad latente en la sociedad, pudiendo con esto, contribuir a través de sus propuestas u opiniones, para el logro efectivo de las políticas y estrategias planteadas por el ejecutivo.

Siendo más precisos, se puede definir que estas dependencias u organismos, se conocen principalmente como Secretarías de Estado, el Estado de Michoacán cuenta con un total de 15 Secretarías de Estado, las cuales tiene sus fundamento en el artículo 17 de la LOAPEMO, dicho artículo señala las siguientes:

“ ...

I. Secretaría de Gobierno;

II. Secretaría de Finanzas y Administración;

III. Secretaría de Contraloría;

IV. Secretaría de Seguridad Pública;

V. Secretaría de Desarrollo Económico;

VI. Secretaría de Turismo;

VII. (DEROGADA, P.O. 30 DE JUNIO DE 2017)

VIII. Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario;

IX. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
(REFORMADA, P.O. 30 DE JUNIO DE 2017)

X. Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial;

XI. (DEROGADA, P.O. 30 DE JUNIO DE 2017)

XII. Secretaría de Educación;

XIII. Secretaría de Cultura;

XIV. Secretaría de Salud;

XV. Secretaría de Desarrollo Social y Humano;

XVI. (DEROGADA, P.O. 30 DE JUNIO DE 2017)

XVII. Secretaría del Migrante; y,
(ADICIONADA, P.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2015)

XVII bis. Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas; y,
....”

Como se puede observar existe una gran diversidad de temas de atención en lo referente a las Secretarías de Estado, lo que resulta necesario si se pretende solventar todas y cada una de las necesidades persistentes en la población, pero al igual que en el estudio del gobierno federal, se prestara especial atención a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la cual se puede decir es la homóloga de la Secretaría de Bienestar a nivel federal. Lo anterior tiene razón de ser, ya que como se verá a continuación esta principalmente será la encargada de crear y coordinar las políticas, acciones y programas tendientes al combate a la pobreza y la reducción de las brechas sociales en el Estado de Michoacán.

3.2.1.1 Secretaría de Desarrollo Social y Humano

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano, es aquella que tiene mayor injerencia en cuanto a lo que se refiere al diseño y ejecución de políticas sociales destinadas al combate a la pobreza, se considera importante realizar un análisis del artículo 32 de la LOAPEMO, de manera que se conozca claramente cuáles son las funciones específicas de la misma, lo que permitirá conocer el porqué de la importancia de esta para la erradicación de la pobreza en el Estado de Michoacán.

El artículo 32 de dicha ley a la letra señala:

“A la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

I. Formular, normar y coordinar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población;

II. Proponer al Gobernador del Estado, las políticas y programas de desarrollo social, para atender las necesidades de la población;

III. Establecer los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en materia de su competencia se convengan con los municipios;

IV. Establecer y regular políticas y programas de apoyo y orientación en materia alimentaria, en coordinación con las diferentes instancias del Gobierno del Estado; y los distintos órdenes del Gobierno Federal, de los estados, del Distrito Federal y municipios;

V. (DEROGADA, P.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2015)

VI. Promover, normar y coordinar acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el Estado;

VII. Formular, normar, coordinar y vigilar la aplicación de políticas y programas de prevención y atención a grupos sociales altamente vulnerables;

VIII. (DEROGADA, P.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2015)

IX. Formular, promover, instrumentar y evaluar políticas públicas que den atención a la juventud, con el fin de fomentar su desarrollo social, cultural,

productivo, educativo, político y económico para incorporarlos y hacerlos partícipes del desarrollo integral del Estado;

X. Diseñar, promover, impulsar y operar programas de otorgamiento de becas a las y los jóvenes;

XI. Coordinar, vigilar y evaluar que las instituciones de asistencia privada y sus patronatos cumplan con los ordenamientos jurídicos aplicables;

XII. Coordinar los servicios públicos de información y orientación de programas para el desarrollo social;

XIII. (DEROGADA, P.O. 22 DE ABRIL DE 2016)

XIV. Organizar y acreditar el servicio social de pasantes;

XV. Fomentar la participación de las organizaciones civiles y comunitarias, de las instituciones académicas y de investigación, y de la sociedad en general, en la formulación, instrumentación y operación de las políticas y programas que lleve a cabo;

XVI. Apoyar iniciativas y proyectos de la sociedad, relacionados con las materias a su cargo;

XVII. Definir las zonas, localidades y regiones territoriales del Estado que requieran atención inmediata, en materia de combate a la pobreza y marginación;

XVIII. Establecer los lineamientos y criterios para la evaluación de los programas sociales y acciones que realicen organizaciones sociales, las

unidades administrativas y sus órganos sectorizados, con los recursos federales, estatales y municipales relativos al desarrollo social;

XIX. Llevar a cabo estudios e investigaciones para la identificación de técnicas, metodologías y mecanismos de evaluación de los programas sociales;

XX. Colaborar en coordinación con las dependencias competentes en acciones de consulta, asesoría, asistencia técnica, que incidan en el desarrollo institucional, en materia de política social; y,
(REFORMADA, P.O. 30 DE JUNIO DE 2017)

XXI. Diseñar, crear, impulsar y ejecutar programas y acciones encaminados a atender a las personas adultas mayores en condiciones de pobreza extrema;
(REFORMADA, P.O. 30 DE JUNIO DE 2017)

XXII. Promover el respeto de los derechos humanos de las personas indígenas, de sus comunidades y pueblos que expresamente les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, los tratados, acuerdos y convenios internacionales celebrados por el Estado Mexicano y los demás ordenamientos jurídicos aplicables; así como establecer la política pública estatal en la materia;

...”

Como se puede observar a grandes rasgos esta Secretaría de Estado será la coordinadora y encargada de toda política social existente en el Estado, ya que de acuerdo a sus obligaciones y facultades plasmadas anteriormente, se observa que el propio Estado le confiere todas las facultades necesarias para inferir de

manera directa o indirecta en todo el proceso que representa el diseño, implementación, supervisión, evaluación, de toda política social tendiente a la erradicación de la pobreza, atención grupos vulnerables o bien cualquier acción o programa tendiente a generar desarrollo social, esto independientemente de quien diseñe o formule las acciones anteriormente señaladas.

En los casos donde deba existir una coordinación interdependencias para el adecuado funcionamiento de las políticas sociales, la Secretaria de Desarrollo Social y Humano, establecerá con las otras Secretarías de Estado, acciones de consulta, asesoría, asistencia técnica, en materia de política social, toda vez que esta Secretaria es la idónea, de acuerdo a sus facultades, para emitir opiniones y asesoría referente a las acciones y programas de desarrollo social que se pretendan implementar dentro del Estado, lo que garantizara que las políticas y acciones tendientes a la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas sociales, que sean diseñadas e implementadas por otras Secretarías de Estado, vayan bien orientadas a dichos objetivos.

Cabe mencionar que lo anterior tiene sentido debido a que como se pudo observar dentro de las facultades de dicha secretaria, esta tendrá la obligación de realizar estudios e investigaciones en lo referente al desarrollo social y la pobreza, esto principalmente para la elaboración de nuevas políticas, acciones o programas sociales que vayan bien enfocadas a los grupos vulnerables o bien a las verdaderas necesidades o falencias de la población.

Estas acciones de estudio e investigación por parte de la Secretaria de Desarrollo Social y Humano, de igual manera resultaran importantes para las políticas sociales, debido a que dichas acciones contribuyen de igual manera a generar un balance de la pobreza en el Estado, lo que su vez permitirá la evaluación de las políticas sociales implementadas por el Gobierno Estatal.

En pocas palabras la Secretaria de Desarrollo Social y Humano junto con la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual se analizara más adelante, deberán de ser consideradas por parte del gobierno estatal, como las guías a seguir, en lo referente al diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales dentro del Estado, ya que estas serán las encargadas de trazar las rutas de acción, atendiendo los fines y proyectos nacionales plasmados en la CPEUM, tratados internacionales y leyes ordinarias.

Antes de entrar al estudio de las políticas sociales del Estado de Michoacán, es necesario analizar el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, ya que se pretende con la presente investigación, determinar si las políticas sociales de Michoacán atienden para su diseño y ejecución, el Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018. A continuación abordaremos brevemente dicho plan.

3.2.2 Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (2015-2021)

Debido a ser este el principal instrumento en donde cada una de las administraciones públicas en turno, plasma sus políticas públicas en general, dentro de las cuales se encuentran las políticas sociales, es necesario analizar las metas y objetivos que contiene el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán correspondiente al sexenio 2015-2021, esto con el principal objetivo, primeramente de analizar si dicho plan se ajusta al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y por ende a las políticas sociales que este determina y posteriormente conocer el Plan Estatal de Desarrollo, para determinar si las políticas, acciones y programas se encuentran alineadas a los objetivos que este marca.

Su fundamento se puede encontrar en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSMO), ya que dentro de este se encuentra plasmada la obligación del Estado para garantizar un desarrollo integral estatal, fomentando en todo momento el crecimiento

económico y una justa distribución de la riqueza y el ingreso. De una manera más precisa se puede señalar el artículo 5 de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo (LPEMO) el cual a la letra señala:

“El Ejecutivo del Estado es el responsable de conducir la planeación y su ejercicio integral en la esfera de su competencia y atribuciones. Al efecto, proveerá lo necesario para instruir canales de participación y consulta en el proceso de la planeación y para establecer relaciones de coordinación con la federación y los municipios del Estado. Asimismo, aprobará el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán y los programas que de él se deriven.”

Como se puede observar tal artículo señala que el Ejecutivo del Estado, será el encargado de llevar la planeación y desarrollo del Estado, para lo cual deberá de formular y aprobar un Plan de Desarrollo Integral, el cual necesariamente deberá de atender lo establecido en el artículo 129 de la CPELMO, que anteriormente se describió, en el entendido que el plan deberá de garantizar como mínimo el desarrollo integral de los michoacanos, el crecimiento económico y la distribución adecuada de los recursos y los ingresos.

El Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 (PLADIEM), fue creado y aprobado por el Gobernador Silvano Aureoles Conejo, dentro del mismo en su introducción el propio Gobernador reconoce, que Michoacán “es un Estado con grandes riquezas, con ventajas comparativas y competitivas en diversas áreas además de grandes potencialidades, lo que hace inadmisibile que existan grandes desigualdades y carencias sociales derivadas de altos índices de pobreza y marginación”⁷⁸. Se puede reconocer lo anteriormente establecido como

⁷⁸ Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021*, México, 2015, p. 5.

la justificación de la elaboración de dicho plan, ya que si bien es cierto, es obligación de cada una de las Administraciones Públicas presentar un Plan de Desarrollo en el cual sustente su forma de gobierno, también es reconocido que los Planes de Desarrollo presentados por las anteriores administraciones, han sido ineficientes e ineficaces en lo relativo a sus resultados y muy puntualmente en sus resultados en materia de pobreza.

Por lo anteriormente mencionado, el Gobernador Silvano Aureoles Conejo, reconoce la necesidad de elaborar una adecuada planificación, con una visión estratégica e incluyente, teniendo como objetivo final mejorar la vida de todos y cada uno de los michoacanos. Teniendo en cuenta lo anterior, se plasma el contenido del PLADIE, en donde quedan materializados los objetivos, estrategias y acciones tendientes a la disminución de las desigualdades y los altos índices de pobreza y marginación, ya mencionados anteriormente.

El Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 fue construido teniendo nueve prioridades transversales, incorporando para su identificación y diseño una gobernabilidad democrática, ya que para formularlos se utilizó la participación de la sociedad, esto a través de la consulta pública dentro de las diez regiones plasmadas en el “Decreto de Regionalización para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán”, garantizando así que el PLADIE plasme las demandas, necesidades y carencias principales de la sociedad, generando así una visión y objetivos tendientes a la consecución del bienestar social de la sociedad michoacana, haciendo especial énfasis en aquellos grupos vulnerables de la población.

Las nueve prioridades transversales en las cuales giran todas las estrategias, acciones y programas de la Administración Pública del Estado de Michoacán, son las siguientes:

- Desarrollo humano, educación con calidad y acceso a la salud
- Tranquilidad, justicia y paz
- Prevención del delito
- Desarrollo económico, inversión y empleo digno
- Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados
- Innovación, productividad y competitividad
- Sustentabilidad ambiental, resiliencia y prosperidad urbana
- Cohesión social e igualdad sustantiva
- Rendición de cuentas, transparencia y gobierno digital ⁷⁹

Al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se tendrá que focalizar el estudio únicamente en aquellas prioridades plasmadas en PLADIEM, que se encuentren diseñadas para la formulación de las políticas sociales tendientes al combate y erradicación a la pobreza dentro del Estado, tomando como referencia los indicadores para la medición de la pobreza tomados en cuenta por el CONEVAL, los cuales ya se analizaron anteriormente.

Las prioridades del PLADIEM que serán tomadas en cuenta para efectos de la presente investigación serán:

- Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud
- Desarrollo económico, inversión y empleo digno
- Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados
- Innovación, productividad y competitividad
- Cohesión social e igualdad sustantiva

⁷⁹ Ibídem, p.8.

Dichas prioridades contienen las políticas sociales planteadas por el Gobierno del Estado 2015-2021, las cuales definirán el rumbo de los programas y acciones tendientes al combate a la pobreza, motivo por el cual estas serán desarrolladas dentro del capítulo IV de la presente investigación

3.2.2.1 El PLADIEM y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo

El marco normativo nacional en lo referente a la planeación para el desarrollo de la nación, expresa claramente que las entidades federativas deberán de coadyuvar con la Federación para la consecución de los fines y objetivos que traza el proyecto de nación, el cual se encuentra consagrado dentro de la propia Constitución. Muy puntualmente se puede señalar como fundamento de lo anterior al artículo 26, apartado A de la CPEUM, toda vez que dentro del mismo se señala la creación de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, el cual necesariamente deberá de contar con la participación de las entidades federativas.

En este sentido podemos señalar que de acuerdo al artículo 1 de la Ley de Planeación, dicha ley será la encargada de fijar las bases para la participación y coordinación entre la Federación y las entidades federativas, ya que de igual forma a lo largo de su articulado, refiere que es necesario que exista congruencia entre los planes y acciones de los diferentes niveles de gobierno, esto para la consecución de los fines del proyecto nacional.

En relación con lo señalado anteriormente y debido a que resulta necesario para la presente investigación verificar si efectivamente el PLADIEM se ajusta a lo establecido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se ha desarrollado la siguiente tabla que tiene como fin, mostrar la alineación del PLADIEM al PND, tomando en cuenta, únicamente tanto aquellas prioridades del PLADIEM y tanto metas del PND, que resultan ser el sustento de las políticas sociales dentro del Estado de Michoacán (véase tabla 8).

Tabla 8. Alineación del PLADIEM y PND (políticas sociales)

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2013-2018
II. México Incluyente	1. Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud
	5. Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión de los más necesitados
	8. Cohesión Social e Igualdad Sustantiva
III. México con Educación de Calidad	1. Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud
IV. México Prospero	4. Desarrollo Económico, Inversión y Empleo Digno
	6. Innovación, Productividad y Competitividad

Fuente: Elaboración Propia, tomando como base el contenido del PND 2013-2018 y el PLADIEM 2015-2021.

Con anterioridad se analizaban las metas del PND donde se encuentran plasmadas los objetivos tendientes al combate a la pobreza, primeramente se analizaba la meta número dos, México Incluyente, la cual se mencionaba que tenía como principal objetivo, garantizar los derechos sociales y disminuir las brechas sociales, en esta meta se planteaban objetivos específicos tendientes a garantizar una alimentación nutritiva, reducir el rezago de vivienda, fortalecimiento de los hogares, atención específica a grupos vulnerables, mejoramiento integral de la prestación de servicios de salud, cobertura universal de servicios de seguridad social en la población y desarrollo urbano sustentable.

Por lo anteriormente expuesto dentro de esta meta en específico, pueden encuadrarse las prioridades número uno, Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud; número cinco, Cubrir las Necesidades Básicas y

Promover la Inclusión de los más Necesitados; y la numero ocho, Cohesión Social e Igualdad Sustantiva, del PLADIE. Estas prioridades se encuentran orientadas a la creación de programas y acciones, tendientes a garantizar lo establecido dentro de esta meta, lo que contribuirá notablemente a la mejora de cuestiones como educación, alimentación, salud y disminución de brechas sociales.

Posteriormente en la meta número tres del PND, México con Educación de Calidad, se puede encuadrar la prioridad número uno del PLADIE, la cual se tituló Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Accesos a la Salud. Ambas se han sido diseñadas para fortalecer y mejorar la educación en lo general, haciendo especial énfasis en su cobertura y alcance, de manera que los programas y acciones que emanen de ellos, deberán de encontrarse orientados, a que todos y cada uno de los mexicanos y michoacanos tengan garantizado este derecho social tan importante.

Por ultimo en lo correspondiente a la meta número cuatro del PND, México Prospero, se puede recordar que esta tiene como principal objetivo, promover el crecimiento económico mediante la generación de oportunidades, esta meta es de corte meramente económico, es por tal motivo que dentro de la misma se pueden encuadrar todas aquellas prioridades destinadas a garantizar un adecuado desarrollo económico dentro del Estado, las prioridades del PLADIE que son de corte económico son la número cuatro, Desarrollo Económico, Inversión y Empleo Digno; y la prioridad número seis, Innovación, Productividad y Competitividad.

Como se puede observar las prioridades del PLADIE que se encuentran destinadas a contribuir a la creación de programas y acciones tendientes a la erradicación de la pobreza y a la disminución de las brechas sociales, fácilmente pueden compaginar con las metas del PND que se mencionaban, lo que refleja el compromiso y la intención del gobierno de Estado, para contribuir con los objetivos del proyecto nacional, ya que mientras exista concordancia con los planes y

acciones de los diferentes niveles de gobierno, mejores resultados se obtendrán en la erradicación de la pobreza.

3.3 Marco Jurídico Estatal de las Políticas Sociales en el Estado de Michoacán

Así como anteriormente se analizaba el marco jurídico que regula la formación y aplicación de las políticas sociales a nivel nacional, es necesario que se analice el marco jurídico que regula las políticas sociales a nivel estatal, de manera que se reconozca si la formulación y aplicación de los programas y acciones tendientes a la erradicación de la pobreza en el Estado de Michoacán, se encuentran en apego al marco jurídico estatal. El análisis del marco jurídico de las políticas sociales estatales resulta de suma importancia para la presente investigación, y no únicamente para verificar que su diseño y aplicación se realice conforme a lo establecido por el mismo, sino que de igual resulta necesario para poder conocer sus objetivos y alcances, lo que servirá de parámetro para conocer si efectivamente estas resultan eficientes y eficaces, de acuerdo a su marco jurídico.

A continuación se analizarán aquellos instrumentos jurídicos de carácter local que resultan fungir como marco de referencia para la formulación y aplicación de las políticas sociales y de los programas y acciones que emanan de ellos.

3.3.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

De acuerdo a la composición del Estado mexicano, se puede reconocer que dentro del mismo existen tres órdenes de gobierno distintos, uno de carácter federal, otro de carácter estatal y otro de carácter municipal. De acuerdo al artículo 41 de la CPEUM, el orden de gobierno de carácter estatal, o sea las entidades federativas, ejercerán su soberanía en lo concerniente a su régimen interior, de acuerdo a lo establecido dentro de sus propias constituciones, las cuales en ningún momento

podrán contravenir lo establecido dentro del Pacto Federal. Por tal razón las entidades federativas tienen la obligación de formular sus propias constituciones, las cuales necesariamente deberán en todo momento estar en consonancia con las propia CPEUM.

Con referencia lo anterior se puede señalar que las constituciones locales, son aquellos instrumentos creados por cada una de las entidades federativas, en donde se establecen las bases generales de su organización, en pocas palabras, dentro de las mismas quedaran señalados las atribuciones y obligaciones de los poderes públicos que los integran. En ese sentido surge la necesidad de conocer aquellas disposiciones que se encuentran plasmadas dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPELSMO) y que de algún modo tienen injerencia dentro de las políticas sociales, ya que esto permitirá reconocer si efectivamente el Estado, está cumplimentando con sus atribuciones y obligaciones tendientes a la erradicación de la pobreza que se encuentran plasmadas dentro de su constitución.

En la CPELSMO encontraremos algunos artículos que son sumamente importantes para la formulación y aplicación de las políticas sociales, se iniciara con su artículo 1º el cual a la letra señala:

“Artículo 1º.- En el Estado de Michoacán de Ocampo todas las personas gozarán de los derechos humanos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal señala, así como de los demás derechos establecidos en esta Constitución y en las leyes que de ambas emanen.

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

...

Este artículo de la CPELSMO, deja en claro que en el Estado de Michoacán obligatoriamente deberán de ser reconocidos, garantizados y protegidos los derechos humanos que se encuentran consagrados dentro de la CPEUM, señalando que todas y cada una de las autoridades que comprenden la amplia estructura de la administración pública en el Estado, tienen la obligación de orientar su actuar para tales fines.

Se considera que es dentro de este artículo donde queda explícita la obligación del Estado en crear las políticas, programas y acciones tendientes a la erradicación de la pobreza, puesto que como bien se señala dentro de este artículo, dentro del territorio del Estado de Michoacán, deberán de ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados los derechos humanos plasmados en la Carta Magna, por lo cual el gobierno del Estado deberá de diseñar políticas, programas y acciones, que garanticen el adecuado desarrollo de derechos humanos como lo son la alimentación, la educación, la salud y la vivienda, que como bien se recordara, son derechos humanos que son tomados en cuenta para la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL.

En el mismo sentido, pero un tanto más específico se encontrara el artículo 2 de la CPELSMO, el cual determina lo siguiente:

“Artículo 2º.- La familia tendrá la protección del Estado...

...

Toda persona tiene derecho a una existencia digna, a la educación, a la cultura, al trabajo y a la protección de la salud. El Estado promoverá el desarrollo físico, moral, intelectual, social y económico del pueblo.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.”

Como se puede observar en este artículo, de igual manera, se plasman obligaciones del Estado con respecto a los michoacanos, en un primer momento se habla de la protección que debe otorgar el Estado al núcleo familiar de todos los michoacanos, dicha protección necesariamente deberá de ser integral, que se entiende por esto, bueno que el Estado deberá de garantizar los medios y acciones necesarios para el adecuado desarrollo de las familias michoacanas, para lo cual deberá de proveer y proteger cuestiones como la alimentación, acceso a servicios de salud, una educación de calidad, espacios y calidad de las viviendas, seguridad, entre otros.

En este mismo sentido, dentro del mismo artículo, se habla de que toda persona deberá de tener una existencia digna, en pocas palabras este concepto de existencia digna se puede equiparar al tener una calidad de vida aceptable, reconociendo que para la consecución de la misma, son múltiples factores los que se ven involucrados. Con base a lo anterior, se puede referir que el Estado tiene la obligación de garantizar como mínimo los bienes y servicios suficientes para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de cada uno de los habitantes del Estado.

Por tal motivo es que el Estado, debe de crear políticas, programas y acciones destinadas a los objetivos ya señalados, y de igual manera teniendo que focalizarlas a aquellos sectores de la población que se encuentran viviendo en la

peores condiciones de vida al momento de su formulación, con lo cual se deberá de buscar, no únicamente mejorar las condiciones de vida del total de la población michoacana, sino que se debe de buscar de igual forma la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas sociales.

Continuando con el análisis de la CPELSMO, en lo referente a las políticas sociales, se puede encontrar lo señalado por el artículo 6°, en donde se plasman los derechos que tienen todos y cada uno de los michoacanos, en su fracción primera para ser más exactos, se señala que los michoacanos tienen como derechos aquellos que conceda la CPEUM, dentro de los cuales se encuentran los derechos sociales, que como bien se sabe, la garantía de los mismos, se encuentra vinculada de manera directa a la erradicación de la pobreza, es por esto que el Estado se ve obligado a actuar en pro de su protección y garantía.

Tomando en cuenta que la identificación de la pobreza se realiza desde un enfoque multidimensional, donde se toma en cuenta diversos factores, dentro de los cuales se encuentran el acceso a los servicios públicos básicos, es necesario tomar en cuenta lo establecido por el artículo 123 de la CPELSMO, ya que es dentro de este donde se encuentran plasmadas la facultades y obligaciones de los ayuntamientos, en relación a la formulación y aplicación de políticas sociales tendientes a la erradicación de la pobreza se puede rescatar lo siguiente:

“Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos y de los concejos municipales:

...

V.- Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de:

a) Agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

Cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

...

VIII.- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Gobierno del Estado elabore proyectos de desarrollo regional

deberá asegurar la participación de los municipios;

XIII.- Vigilar las escuelas públicas y las particulares, tomando empeño para que en sus respectivas circunscripciones asistan a las escuelas todos los niños en edad escolar;

...”

Como se puede observar este artículo resulta ser de gran relevancia para el combate a la pobreza dentro del Estado de Michoacán, ya que aparte de tratar de garantizar el acceso a los servicios públicos básicos, se muestra que no únicamente corresponde al gobierno estatal, el garantizar el bienestar social de los michoacanos, sino que necesariamente deberá de existir una coordinación con los gobiernos municipales, lo que resulta ser sumamente atinado considerando que este nivel de gobierno es aquel de mayor cercanía con la sociedad misma.

Lo anteriormente señalado resulta de gran importancia porque no únicamente los gobiernos municipales deben ser los encargados de proveer los servicios públicos básicos, sino que como ya se dijo, deben ser tomados en cuenta para la planeación del desarrollo que necesita el Estado, puesto que al ser el nivel de gobierno más próximo al seno de la sociedad, ellos serán los que mejor conocen las problemáticas latentes en sus respectivos territorios, lo cual garantizara que las políticas, programas y acciones sean focalizadas adecuadamente a los orígenes reales del problema.

Es necesario que se realice una adecuada planeación en donde se tome en cuenta, a los diferentes niveles de gobierno y a la mayor parte de la sociedad, garantizando así que se incorporen las verdaderas necesidades y problemáticas presentes en Michoacán, lo cual traerá consigo el desarrollo integral que se menciona dentro del artículo 129 de la CPELSMO. Dicho artículo de igual manera tiene suma importancia en la creación de políticas, programas y acciones, ya que el

mismo señala que el poder público estatal en su totalidad debe de garantizar con su actuar un desarrollo integral optimo, aunque este articulo hace énfasis en el apartado económico, al momento de incorporar la palabra integral, son múltiples los factores que debe de garantizar el Estado, no únicamente en el ámbito económico, sino de igual forma en el ámbito social, para ser un poco más claros, al hablar de un desarrollo integral se puede referir a la obligación del Estado de proveer y garantizar las necesidades alimentarias y no alimentarias que reconoce el propio CONEVAL.

Cabe mencionar que el artículo en mención, resulta ser de igual manera, el sustento de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo (LPEMO), misma que se analizara brevemente más adelante, debido a la importancia que esta guarda para la planeación del desarrollo integral que se menciona.

Por ultimo en el análisis del articulado del CPELSMO, se hará alusión a los artículos 137 y 138 de la misma, en el primero de ellos se puede observar que este se encuentra orientado a mostrar la obligación del Estado de dirigir y promover la educación pública en su jurisdicción, mientras que en el segundo de ellos queda plasmado el derecho a la educación que tienen todos los michoacanos, señalando que los niveles que deberá de cubrir la misma, señalando que aquella que sea impartida por el Estado tendrá el carácter de gratuita.

Los artículos analizados en el presente título, resultan ser las bases y el sustento del diseño y la aplicación de las políticas sociales destinadas al combate a la pobreza, ya que en la jerarquía del derecho a nivel local, se recordara que la CPELSMO se encuentra en la cúspide, es necesario reconocer que de aquí se desprenderán todas y cada una de la leyes ordinarias de carácter local que regularan el diseño y ejecución de las políticas sociales, es por tal motivo que no podía dejarse de lado su análisis.

3.3.2 Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo

La presente ley, es la ley reglamentaria del artículo 129 de la CPELSMO, misma que fue publicada el 17 de Abril del 1989, de acuerdo a su artículo primero esta tendrá como principal objetivo reglamentar el proceso de planeación y conducción del desarrollo en el Estado de Michoacán, el cual como lo establece el artículo 2 de dicha ley y el artículo 129 de la CPELSMO, esta deberá de realizarse de manera que se garantice que el desarrollo del Estado sea integral.

La Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo (LPEMO), será la encargada de fijar los lineamientos y las bases para garantizar que la planeación para el desarrollo del Estado, se lleve a cabo de una manera adecuada y organizada, de esta manera y solo así, podrán formularse y ejecutarse los planes, políticas, programas y acciones que garanticen un desarrollo constante y progresivo no únicamente en el aspecto económico, sino que de igual manera en el aspecto social.

De la ley en cuestión, en lo concerniente al combate a la pobreza, se puede señalar algunos artículos que resultan ser de gran relevancia para tal objetivo, se iniciara con el artículo 3, de dicha ley, en donde se muestran los objetivos que tendrá la planeación en el Estado. El artículo 3 de la LPEMO, a la letra señala lo siguiente:

“La planeación estatal será permanente y su ejecución estará basada en los siguientes objetivos:

I. Transformar racional y progresivamente el desarrollo económico y social del Estado;

II. Fortalecer el régimen democrático como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando la participación social en las acciones del gobierno;

III. Atender las necesidades básicas de la población y mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida; procurando el desarrollo equilibrado entre las subregiones, municipios y sectores sociales del Estado;

IV. Coordinar las acciones y esfuerzos en la planeación nacional, regional, estatal y municipal; y

V. Buscar el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo para propiciar la estabilidad en el proceso de desarrollo económico y social del Estado.”

De las fracciones del artículo 3, se considera sumamente importante resaltar dos aspectos que se puede apreciar dentro de las mismas, la primera de ellas es la importancia que le dan dentro de estas al ámbito social, ya que dentro de ellas, se determina que la planeación debe ir orientada a que exista un constante mejoramiento dentro de este ámbito, para lo cual todas las políticas y acciones que sean planificadas por el gobierno de Michoacán, deberán de encausarse a la atención y optimización de las necesidades básicas de la población, con lo cual se pretende que el Estado a través de una adecuada planeación provea a la sociedad michoacana de una calidad de vida optima, garantizando así el bienestar social objeto de su creación.

Otro aspecto que se considera importante resaltar de dicho artículo, es la coordinación que señala el mismo, puesto que se determina que la planificación que realice el gobierno en turno, necesariamente deberá de hacerla tomando en cuenta tanto la planificación nacional, regional y municipal, es aquí donde surge la

necesidad de asegurarse que en todo momento, los planes, políticas y acciones del gobierno del Estado de Michoacán, se encuentren coordinadas con los diferentes niveles de gobierno, tal y como también lo determina el artículo 5 de la LPEMO. Lo anterior resulta necesario puesto que cada uno de los diferentes niveles de gobierno, en sus respectivas jurisdicciones, buscan el mismo objetivo que es la obtención de un desarrollo integral, lo cual únicamente se lograra trabajando coordinadamente entre ellos.

El artículo 4 de la LPEMO, a su vez, determina que todas y cada uno de los programas y acciones del gobierno del Estado, deberán de ajustarse a lo establecido dentro del PLADIEM, es por tal motivo que en la presente investigación se destinó un apartado específico para su análisis. El conocimiento del PLADIEM da la certeza, primeramente, de identificar si el mismo se encuentra alineado a la planificación nacional, y posteriormente, permite conocer las líneas estratégicas y la planeación que servirán de base para todas y cada una de las acciones del gobierno, así como sus objetivos, de manera que se tenga la certeza de que estas se encuentran orientadas al desarrollo integral no únicamente del Estado, sino de la nación misma.

Otra cuestión sumamente relevante dentro de la LPEMO, es lo establecido dentro de su artículo 17, donde se señala que el PLADIEM deberá de partir del diagnóstico de la situación económica y social del Estado, ¿por qué resulta importante hacer énfasis en este apartado?, bueno resulta importante ya que es necesario que cada gobierno, en el periodo que le corresponda, realice un diagnostico minucioso de la situación que atraviesa el Estado al momento de tomar posesión, lo que permitirá que la planeación que desarrollen, vaya orientada a resarcir los defectos de planificaciones anteriores y optimizar los resultados en todos los rubros que se desprendan de los apartados económicos y sociales, esto siempre en pro de la consecución del bienestar social de los michoacanos.

En el artículo 22 de dicha ley, se hace referencia a los programas sectoriales, regionales y especiales, en donde se determina que todos los programas que derivan del plan deberán de sujetarse a las previsiones contenidas en el plan, en este sentido se puede decir que es necesario que para la formulación de cualquier política o programa, sea cual sea su materia, se diseñe teniendo como base o guía lo establecido dentro del PLADIE, garantizando así que todas y cada una de las acciones se destinen al desarrollo integral del Estado.

Por último se abordara lo establecido dentro del artículo 49 de la LPEMO, el cual a letra determina lo siguiente:

“La función del Gobierno del Estado en materia de Planeación del Desarrollo tomará en cuenta la participación organizada, consiente y responsable de los individuos y grupos sociales de la entidad.”

Resulta relevante mencionar lo establecido en el artículo anterior, puesto que este artículo en específico, obliga al Estado a tomar en cuenta a la sociedad misma para la planificación del desarrollo, debiendo de fungir la sociedad misma como órganos de consulta. Esta situación es un acto que pretende la democratización del actuar del Estado, ya que la participación ciudadana dentro de la planificación del desarrollo integral, garantizara, por un lado, que las acciones y programas del gobierno vayan focalizadas directamente a las problemáticas e inquietudes de la sociedad, y por otro lado garantizara la legitimidad en la mayor parte de las políticas y programas que el gobierno implemente, lo que dará como resultado un ambiente óptimo para el desarrollo integral que se persigue.

En este sentido y hasta este punto de la investigación, se ha demostrado que la planificación realizada por el Gobierno de Michoacán ha ido en consonancia con la planificación realizada por parte del Gobierno Federal, ya que como se demostró el PLADIE y el PND, formularon metas y prioridades que se encuentran

coordinadas y destinadas a la obtención de objetivos específicos tendientes al desarrollo integral de la sociedad, dentro de dichos objetivos se mostró que ambos incorporaron políticas sociales, mismas que se encuentran orientadas al mismo objetivo que es la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas sociales, tema medular de la presente investigación.

3.3.3 Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán

El análisis de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo (LDSEMO), resulta ser de gran relevancia para presente investigación, puesto que este instrumento jurídico, será aquel que permita conocer la mayor parte de las bases y lineamientos, que regulan tanto el diseño, como la aplicación y la evaluación de las políticas sociales dentro del Estado. Dicha ley de acuerdo a su artículo 1, tiene por objeto:

- “I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución;
- II. Promover un desarrollo social, humano, equitativo y sustentable, asegurando el acceso de toda la población;
- III. Establecer los principios y lineamientos generales a los que deberá sujetarse la política social en el Estado de Michoacán;
- IV. Definir la competencia del Gobernador del Estado y de los ayuntamientos en materia de desarrollo social;
- V. Definir las bases y mecanismos para la instauración del Sistema Estatal de Desarrollo Social;

VI. Regular y garantizar la prestación de los programas sociales, así como de sus bienes y servicios;

VII. Promover entre las autoridades estatales, municipales y la sociedad civil la coordinación de acciones y la coinversión de recursos federales, estatales y municipales para el desarrollo social en el Estado;

VIII. Definir los mecanismos de promoción, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones en materia de desarrollo social;

IX. Crear mecanismos de evaluación, seguimiento e impacto social para vigilar que los recursos públicos aplicados a programas sociales se ejerzan con efectividad y transparencia; y,

X. Determinar las bases para fomentar la participación ciudadana e impulsar la política integral de desarrollo social.”

Prácticamente como se puede observar, esta ley, tendrá que ser la encargada de definir de qué manera se deberá de realizar toda acción que se encuentre destinada al desarrollo social, al combate a la pobreza y a garantizar los derechos sociales de todos los michoacanos. Dentro de las acciones que se mencionaban, se pueden encontrar las políticas y los programas sociales, parte medular de la presente investigación.

El conocimiento de la LDSEMO, según los objetivos plasmados en su artículo 1, permitirá analizar de una manera más clara y objetiva, las políticas y programas sociales implementados por Estado de Michoacán, ya que al conocer todos los lineamientos que rigen su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación, se podrá determinar si estas han ido en apego a su marco jurídico, y si estas han sido

eficientes y eficaces en lo referente a la obtención de los objetivos que la propia ley señala.

Continuando con el análisis de su articulado, se considera importante mencionar las atribuciones que tiene el Gobernador del Estado en lo referente al desarrollo social y al combate a la pobreza, mismas obligaciones las encontraremos en el artículo 4 del LDSEMO, el cual a la letra señala:

“Corresponde al Gobernador:

- I. Expedir el Programa Estatal de Desarrollo Social que le proponga la Secretaría y ordenar su ejecución;
- II. Expendir y publicar las reglas de operación de los programas y las bases de coordinación entre sus dependencias y entidades;
- III. Promover la vinculación de la política social en el Estado, con las de la Federación y los ayuntamientos;
- IV. Concertar acciones con los sectores social, privado y organizaciones comunitarias en materia de desarrollo social;
- V. Velar para que en el proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado, se incluyan los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos de los lineamientos de política social para el Estado;
- VI. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial las reglas de operación de los programas, los acuerdos de los órganos del Sistema Estatal y lo demás que dispongan las normas;

VII. Velar por la expedita entrega de recursos por parte del Estado para programas sociales;

...

El artículo 4, como se puede observar, resulta importante ya que muestra las actividades específicas que le corresponden al Gobernador del Estado, se muestra claramente, que él será el encargado, antes que nada, de aprobar el Programa Estatal de Desarrollo Social, el cual necesariamente deberá de coordinarse con lo establecido dentro del PLADIEM, derivado de este mismo, podrán desprenderse múltiples acciones y programas en pro del desarrollo social y el combate a la pobreza en el Estado, las cuales deberán de ser reglamentadas para conocer todas sus características y especificaciones, facultad que de igual manera corresponde al mismo ejecutivo, ordenar su creación y su publicación en el Periódico Oficial de la Federación, contribuyendo así a la transparencia en lo referente a las políticas, acciones y programas sociales.

De igual manera este artículo menciona que el Gobernador del Estado deberá de crear y promover acciones de vinculación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, tal y como lo determina la LPEMO, de manera que se tenga la certeza de que todas y cada una de las acciones que desarrollen en cualquiera de los niveles de gobierno, vayan en coordinación hacia el mismo objetivo, que es el combate a la pobreza y el desarrollo social, debiendo también de considerar que la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, también ayudara a evitar la duplicidad de acciones y programas sociales, algo que resulta realmente relevante considerando que si no existiría duplicidad en estas acciones, se obtendría un mayor avance en cuanto a la disminución de la pobreza en Michoacán

Por último se considera importante resaltar la obligación que la propia ley le encomienda al Gobernador de Michoacán, puesto que se señala, que este, dentro

del Presupuesto de Egresos del Estado, deberá de destinar los recursos necesarios para cumplimentar con las metas y objetivos que sean trazados dentro de las políticas sociales del Estado, debiendo de realizar una adecuada planificación, puesto que el ejecutivo, deberá de focalizar el recurso de manera prioritaria a aquellos rubros que los propios índices de pobreza muestren con mayor afectación, garantizando así la atención de las principales problemáticas sociales, en lo referente a pobreza en el Estado.

En el artículo 5 de la LDSEMO, de igual manera se señalan las facultades del Titular de la Secretaria de Desarrollo Social y Humano, es necesario precisar que las facultades señaladas dentro de este artículo, serán complementarias de la ya establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Las facultades del Titular de la SEDESOH que resultaron ser de mayor relevancia para presente investigación son las siguientes:

- I. Aplicar, normar, coordinar y ejecutar las políticas sociales contenidas en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán;
- II. Conducir y vigilar el cumplimiento de los lineamientos de política social para el Estado, así como de los programas y proyectos específicos que se deriven del mismo;
- III. Fomentar la participación de instituciones académicas, de investigación y la sociedad en general, en la creación, desarrollo e instrumentación de estrategias y programas;
- IV. Impulsar, coordinar y concertar la ejecución de programas especiales y de emergencia social, destinados a zonas indígenas, rurales, así como urbanas de mayor marginación y pobreza;

V. Informar sobre la problemática social, dando a conocer los indicadores y resultados de los avances en el diseño y aplicación de la política social;

VI. Coordinar, con la Administración Pública Federal y los ayuntamientos, los programas, proyectos así como las acciones de bienestar social para el combate a la pobreza;

...

XII. Promover la congruencia de los planes y programas de desarrollo social, estatales así como los municipales; y,

...”

Como lo expresa la LOAPEMO, el Gobernador del Estado de Michoacán, realizara el despacho de sus asuntos a través de las dependencias y entidades de la administración pública, en este sentido se puede decir que todo lo referente a las políticas sociales del Estado, tendrán que ser atendidas o vigiladas por el Titular de la SEDESOH, el cual fungirá como las extremidades del ejecutivo, este prácticamente tendrá que, como lo señala fracción primera y segunda del artículo 5 de LDSEMO, diseñar, normar, coordinar, ejecutar, vigilar y evaluar, todas y cada una de las políticas sociales que se encuentren consagradas en el PLADIEM, y las acciones y programas que de ellas emanen, debiendo en todo momento tomar en cuenta a la sociedad e instituciones de carácter académico, lo que garantizará objetividad al momento de desarrollar dichas actividades.

Con las fracciones anteriormente desarrolladas, se puede señalar que resulta necesario que el Titular de la SEDESOH, tenga a bien conocer a profundidad las problemáticas sociales latentes en el Estado, ya que solo así podrá diseñar y ejecutar programas y acciones que se focalicen para la atención de las mismas, destinado siempre los mayores esfuerzos hacia los grupos marginados y aquellas zonas de mayor marginación y pobreza.

Conforme a lo anterior y una vez que hayan sido aplicadas las acciones y programas sociales que se planificaron, el Titular de la SEDESOH, tendrá que darles el seguimiento adecuado y realizar una evaluación de las mismas, teniendo que presentar los resultados de los avances a la sociedad misma, lo que dará la certeza de que dichas políticas, programas y acciones están cumpliendo con sus objetivos y de no ser así, estas tendrán que ser rediseñadas, de manera que se cumplan con los objetivos planteados.

En lo referente a la congruencia y coordinación entre las diversas políticas, programas y acciones de los diferentes niveles de gobierno, el Titular de la SEDESOH también tendrá injerencia, puesto que este será el encargado proveer y velar que existan los adecuados medios y escenarios, para que tanto la coordinación como la congruencia existan tanto en las políticas sociales implementadas en el Estado, así como en los diversos planes de desarrollo.

Prosiguiendo con el análisis del articulado, se considera importante hacer mención a los artículos 7 y 8 de la LDSEMO, toda vez que el primero de ellos nos señala que, toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas sociales de conformidad con la ley y de acuerdo a la normatividad de cada programa. Al momento en el que se señala que deberá de ajustarse a la normatividad de cada programa, se refiere que la selección de los beneficiarios deberá de atender lo establecido dentro de sus reglas de operación, ya que es ahí donde se establecen sus criterios de elección y requisitos, lo cual garantizara que la atención prestada vaya realmente focalizada a una población objetivo.

En el artículo 8, a su vez, se muestran los derechos que tienen los beneficiarios de los programas, a la letra señala que son los siguientes:

“1. Recibir los bienes y servicios de los programas, conforme a sus reglas de operación, salvo que le sean suspendidos por resolución administrativa o

judicial, debidamente fundada, motivada y expedida por la autoridad competente;

II. Recibir por parte de los responsables de la operación de los programas, un trato oportuno, respetuoso y con calidad;

III. Contar con información necesaria y suficiente sobre los programas;

IV. Participar mediante los mecanismos de organización social en la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas en los términos de su propia normatividad;

V. Decidir su forma de organización para participar en los programas sociales, en los términos de las reglas de operación;

VI. Establecer la privacidad y confidencialidad de la información personal que proporcione con motivo de los programas;

VII. Presentar las denuncias y quejas ante la instancia correspondiente cuando considere que se ha violado esta Ley o las reglas de operación de los programas;

...”

En términos generales este artículo, nos refiere que los beneficiarios del programa se ajustarán en todo momento a lo establecido en sus reglas operación, señalando que las mismas deberán de ajustarse a lo señalado por la LDSEMO. En las fracciones del artículo se muestra primeramente que al ser beneficiario se tendrá derecho al bien o servicio que ofrezca el programa, pero existen otros derechos que resultan ser de gran valía, como es el derecho a la participación de los beneficiarios en la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas,

este derecho es sumamente relevante para el éxito de los programas sociales, ya que da la pauta a los beneficiarios de fungir como vigías, velando en todo momento la exacta implementación del programa, contribuyendo así a evitar un mal manejo por parte de las instituciones gubernamentales.

El derecho de los beneficiarios a presentar quejas y denuncias debido al mal manejo de los programas sociales, es otra facultad que incorpora el artículo 8, dicho artículo nos señala que las mismas deberán de hacerse con las autoridades competentes, en el Estado de Michoacán, la autoridad competente para conocer todo tipo de denuncias y quejas por el mal manejo de la administración pública, de acuerdo al artículo 20, fracciones IX y X de la LOAPEMO, será la Secretaria de Contraloría, puesto que esta es la encargada de atender, conocer, investigar y sancionar, las quejas y denuncias que puedan representar un mal desempeño de los servidores públicos y constituir responsabilidades administrativas.

Es necesario que todos y cada uno de los derechos que tienen los beneficiarios sean difundidos, ya que el desconocimiento de los mismos, trae consigo una infinidad de atropellos por parte de las autoridades, lo cual se evitaría si los beneficiarios conocieran sus derechos, ya que ellos tendrían los elementos necesarios para exigir su cumplimiento, y de no ser atendidos, proceder mediante denuncia o queja, con la autoridad competente.

En cuanto a la planeación que deberá de seguir toda política social, el artículo 30 nos señala, que la misma estará a cargo del Gobernador del Estado, dicha planeación necesariamente deberá de tomar en cuenta los datos e indicadores emitidos por el CONEVAL, de manera que en base a ellos se formulen los objetivos, estrategias, metas, indicadores y evaluaciones mediante las cuales se llevará a cabo el funcionamiento de las políticas o programas sociales. Como ya se mencionaba resulta necesario que aquella persona que es encuestado encargado de la planeación, conozca la realidad en la que se encuentra el Estado, lo que permitirá

sustentar la planificación en cifras y datos reales, y a su vez permitirá medir el avance que se obtenga con su aplicación.

Siguiendo en el tema de la planificación, se mencionaba anteriormente la obligación del Gobernador de destinar los recursos necesarios para cumplir con las metas y objetivos que se plasmen en las políticas sociales, el artículo 32 de la LDSEMO, viene a complementar dicha obligación, puesto que el mismo señala que “el presupuesto estatal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”. Se considera que esta determinación es sumamente atinada, toda vez que al por lo menos tener garantizado el presupuesto del año fiscal anterior, se puede hablar de continuidad en las políticas y programas sociales.

En cuanto a las evaluaciones y resultados de las políticas sociales del Estado, la LDSEMO, precisa en su artículo 39, que estas tendrán objeto revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos, metas de los programas y acciones, de manera que estos puedan ser corregidos, modificados, adicionados o en su caso, suspenderlos. También dentro de este artículo se menciona que la evaluación estará a cargo del Consejo Consultivo del Sistema Estatal de Desarrollo Social, este organismo deberá de señalar la dependencia, entidad u organismo independiente que ha de llevarla a cabo.

Las dependencias, entidades u organismos que se encarguen de la evaluación de un programa deberán de tomar en cuenta, de acuerdo al artículo 40 de la LDSEMO, los indicadores de resultados, gestión y servicios que sirvan para medir la cobertura, calidad e impacto, de los programas y acciones, mismos que deberán de encontrarse plasmados dentro de sus respectivas reglas de operación.

Dentro de estos indicadores se pueden encontrar 2 tipos diferentes, los cuales se encuentran plasmados en los artículos 42 y 43 de la LDSEMO, los

indicadores que describe el artículo 42, son aquellos destinados a los resultados, estos deberán de reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales, mismos que se pueden ubicar dentro del PLADIEM o bien en programas específicos. Los indicadores que describe el artículo 43 son aquellos destinados evaluar la gestión y los servicios, mismos que deberán de reflejar la calidad de los servicios de las políticas sociales.

Los resultados de la evaluaciones que se realicen a cada uno de los programas sociales, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampos, en el primer trimestre del año y de igual forma dichos resultados deberán de ser remitidos al Congreso del Estado, para efectos de su inspección, así lo señala el artículo 44 de la LDSEMO.

Siguiendo con la planeación de las políticas sociales en el artículo 46 de la ley a la que se hace referencia, se menciona que el Titular de la SEDESOH, a través del Gobernador del Estado, propondrá anualmente programas, obras y acciones destinadas a las zonas de atención prioritaria, tomando en cuenta los índices de desarrollo y pobreza del Estado, lo anterior teniendo como finalidad el orientar los programas y la asignación presupuestaria a los más necesitados.

Es necesario de igual forma que la planeación del desarrollo integral de la población michoacana, incorpore políticas y programas sociales de manera que su aplicación garantice de manera gradual y progresiva el mejoramiento del bienestar social de los individuos, debiendo de incorporar para tal objetivo y de acuerdo al artículo 48 de la LDSEMO, ciertas prioridades dentro de su diseño, las cuales son:

“I. La seguridad alimentaria y combate a la desnutrición

II. El acceso a una vivienda digna en un entorno saludable

III. El mejoramiento de la infraestructura de agua potable, drenaje, electrificación, vías de comunicación y equipamiento urbano;

IV. El desarrollo regional y sustentable en el Estado y especialmente su impulso en comunidades de menor desarrollo social;

V. El desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

VI. La participación de las organizaciones comunitarias en la elaboración de los programas estatal, regional y municipal;

VII. El incremento de los niveles educativos y abatimiento del analfabetismo;

VIII. La promoción del empleo, de la capacitación para el trabajo y el acceso a oportunidades productivas;

IX. La protección económica y social de las personas durante las enfermedades, los periodos de desempleo, maternidad, crianza de los hijos, discapacidad, viudez y vejez;

X. La cobertura universal de los servicios de salud y la calidad de los servicios médicos;

XI. La promoción de mecanismos de ahorro y financiamiento popular;

XII. La igualdad de oportunidades para las mujeres;

XIII. La protección de los migrantes y sus familias;

XIV. El desarrollo integral de los jóvenes y los niños;

XV. El mejoramiento de las condiciones de vida y el respeto de los derechos de las personas con discapacidad; y,

XVI. La protección de los adultos mayores y el incremento de su bienestar.”

Como se puede observar básicamente este artículo nos muestra las prioridades que deberán de orientar el rumbo de la planeación para el desarrollo integral del Estado, contrastando lo establecido por este artículo y las prioridades señaladas en el PLADIE, se puede considerar que efectivamente se acató lo establecido por la LDSEMO, toda vez que al momento de que se analizaron las prioridades que comprende el PLADIE, claramente se pudo observar que dentro de las líneas estratégicas y objetivos específicos que las integran, se incorporó en cada una de ellas, la prioridades señaladas con anterioridad.

Lo anterior dará como resultado, que si efectivamente las políticas y programas que se desprendan del PLADIE, son ejecutadas de una manera adecuada y se les da el seguimiento y la evaluación correspondiente, éstas, de acuerdo a su diseño, deberán de garantizar el desarrollo integral de la población michoacana, con lo cual de igual forma se estaría consiguiendo un avance notable en lo concerniente al combate a la pobreza.

En lo referente al combate a la pobreza, la LDSEMO hace algunos señalamientos muy puntuales, esto principalmente en sus artículos 63, 64, 65 y 66. El primero de ellos determina la obligación de priorizar la atención de las principales causas de marginación y pobreza en el Estado, mientras que el artículo 64, señala como sujetos de atención prioritaria, a las personas y grupos vulnerables en situación de pobreza y marginación, entendiendo por esto, que los programas de combate a la pobreza deberán de ser focalizados a ellos.

Dentro del artículo 65, a su vez, se determina la obligación que tiene el Gobernador del Estado de diseñar, presupuestar y ejecutar anualmente programas de combate a la pobreza, esto a través de la SEDESOH. Dichos programas deberán de tener como objetivo, el contribuir al desarrollo social teniendo como prioridades específicas la atención de cuestiones, como la educación, salud, nutrición y vivienda.

En este sentido y siendo aún más precisos, se puede señalar que de acuerdo a la identificación y evaluación de la pobreza que emite la CONEVAL, es importante que dentro del combate a la pobreza se incorporen programas y acciones tendientes, a la prestación de servicios públicos básicos, educación, salud, alimentación, seguridad social y vivienda, toda vez que si se pretende combatir adecuadamente la pobreza, es necesario tomar en cuenta los indicadores que utiliza CONEVAL para la medición de la pobreza, ya que solo así, se podrá atender aquellos rubros donde se concentran la mayor parte de las situaciones de pobreza y carencia dentro del Estado.

El artículo 66 precisa muy puntualmente algunas acciones específicas que deberá de implementar el Gobernador a través de la SEDESOH, estas destinadas al combate a la pobreza, las cuales son:

- “I. Identificar las zonas de atención prioritaria y los grupos vulnerables en el Estado;
- II. Fortalecer la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas para el fortalecimiento económico en las zonas de atención prioritaria;
- III. Estimular el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa en las zonas de alta y muy alta marginación para la generación de empleos;

IV. Fomentar y fortalecer la inversión de las instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional e internacional; y,

V. Coordinar acciones con otras instancias del Ejecutivo para implementar programas focalizados.”

Como se puede observar en las acciones específicas para el combate a la pobreza que señala la LDSEMO, se menciona la identificación de las zonas de atención prioritaria y los grupos vulnerables, algo resulta transcendental si como la propia ley menciona, se tiene por objeto implementar acciones y programas sociales focalizados, ya que dentro de esta focalización, no únicamente deberán de tomarse en cuenta los indicadores para la medición de la pobreza que señala CONEVAL, si no que dicha focalización deberá de ser orientada, de igual forma, a dichas zonas de marginación y grupos vulnerables.

El Estado de Michoacán, como ya se había mencionado, cuenta con diversas zonas de atención prioritaria, pero de manera muy general se puede señalar, que la focalización de las políticas y programas sociales en el Estado deberán de ir orientados a aquellos municipios que tienen los mayores índices de pobreza en el Estado, los cuales de acuerdo a la medición de la pobreza a nivel municipio 2010 y 2015, desarrollada por la CONEVAL, son los siguientes: Susupuato, Nocupétaro, Nahuatzen, Tuzantla, Carácuaro, Chinicuila, Huaniqueo y Tzitzio.⁸⁰

Los artículos que se desarrollaron con anterioridad, resultan ser los más relevantes para el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sociales en el

⁸⁰ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta. Noviembre de 2019.

Estado, toda planificación de acciones y programas tendientes al desarrollo social y al combate a la pobreza, tendrán que tomar en consideración el contenido de tales artículos, de manera que dichos lineamientos se encuentran estructurados con la intención de orientar al Gobierno del Estado a la consecución del desarrollo integral de Michoacán

3.3.4 Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

El objetivo de abordar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (LOMEMO), es el mostrar a dicha ley como la encargada de regular las atribuciones, estructura, organización y funcionamiento del municipios en el Estado de Michoacán, y que al igual que la CPELSMO, la LPEMO y la LDSEMO, esta servirá para establecer la coordinación que deberá de existir entre los diferentes niveles de gobierno, en pro del desarrollo integral del Estado. Dentro de esta ley de igual manera se reconoce la obligación del municipio de prestar los servicios públicos básicos, algo que resulta ser de gran valía para la erradicación de la pobreza.

La LOMEMO es sumamente extensa, por ende se ha optado únicamente por hacer mención de aquellos artículos, que tengan a bien, demostrar los objetivos que anteriormente se señalaron. Se iniciará haciendo alusión a lo establecido por el artículo 32 de la LOMEMO, dentro de este se encuentran las atribuciones de los ayuntamientos y concejos municipales, en su apartado A, se muestran las atribuciones de los mismos en materia de política interior, en su fracción primera, se señala lo siguiente:

“Prestar, en su circunscripción territorial en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y la presente Ley, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado

público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; policía preventiva municipal y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a otras disposiciones aplicables;

Por lo tanto, dentro de esta ley, al igual que la CPEUM y CPELSMO, se señala que los ayuntamientos deberán de proveer la mayor parte de los servicios públicos, dentro de los cuales se encuentran algunos de los servicios públicos básicos que son tomados en cuenta para la medición de la pobreza, tales son agua potable y el drenaje y alcantarillado, cabe mencionar que en base a dicha medición de igual forma existen otros dos servicios públicos que son considerados como básicos, como lo es la electricidad en las viviendas y chimeneas para viviendas cuando dentro de las mismas se cocina con leña o carbón.

En lo referente a estos dos últimos servicios públicos, se puede señalar, que la prestación del servicio de energía eléctrica, de acuerdo al artículo 27 de CPEUM, corresponde como tal al Ejecutivo Federal, que como bien se sabe, dicha prestación de este servicio se hace a través de la Comisión Federal de Electricidad, la cual tiene carácter de empresa productiva del Estado. Por su parte el servicio público de contar con chimeneas en las viviendas donde se cocina con leña o carbón, se considera que es más bien una cuestión de carácter interpretativa, puesto que ni el marco jurídico nacional ni el estatal, señalan a ninguno de los diferentes niveles de gobierno como los responsables. En este sentido deberá de existir una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para atender este servicio público, que el propio CONEVAL reconoce como básico.

Cabe mencionar que le PLADIEM dentro de su prioridad 7, la cual se denomina como Sustentabilidad Ambiental, Resiliencia y Prosperidad Urbana, en

sus líneas estratégicas, establece objetivos para la construcción de viviendas asequibles, con los servicios públicos básicos y con espacios adecuados, dentro de las cuales se puede encuadrar la prestación de tal servicio público de chimeneas.

Es sumamente atinado, ahora que se aborda el tema de la prestación de los servicios públicos, señalar lo establecido dentro del artículo 72 de la LOMEMO, párrafo I, ya que este determina que:

“El Gobierno del Estado, podrá asumir una función o la prestación de un servicio público municipal a través de la celebración del convenio respectivo o en su caso el Congreso del Estado, previa solicitud del Ayuntamiento aprobada cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes, declarará que éste se encuentra imposibilitado y resolverá procedente la asunción.”

Es algo sumamente importante reconocer que existe la suplencia por insolvencia o incompetencia para la prestación de un servicio público, lo realmente relevante, resulta que la propia legislación prioriza la protección y resguardo de este derechos social, esto sin importar de quien es competencia, puesto que de una u otra manera se plantea que este derecho si no es posible ser garantizado por el ayuntamiento, necesariamente deberá ser garantizado por el gobierno estatal.

Continuando con el análisis del artículo 32 de la LOMEMO, es necesario mencionar de igual manera la fracción segunda, del apartado a, el cual señala que los ayuntamientos tienen la atribución de:

“Realizar sus políticas y programas de gobierno, en coordinación con los Gobiernos Estatal y Federal y la sociedad organizada”

De lo anterior se puede determinar que no únicamente es obligación del Estado, la coordinación para la formulación y ejecución de sus políticas y programas con el Gobierno Federal, sino que de igual forma es obligación de los ayuntamientos que tanto para formulación y ejecución de sus políticas y programas exista una coordinación permanente tanto con el Gobierno Estatal y Federal.

En este mismo sentido se pueden señalar los artículos 109, 113 y 114 de la LOMEMO, el primero de ellos señala:

“Los programas que se deriven del Plan Municipal de Desarrollo deberán guardar congruencia entre sí y con los objetivos y prioridades generales del mismo, así como, con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo.”

De una manera más precisa este artículo menciona que todos los programas que apliquen los ayuntamientos, deberán de ser congruentes con lo establecido por el PND y el PLADIE, bajo esa tesitura y siempre y cuando dichos programas tengan congruencia con tales instrumentos, se puede decir que existe coordinación con los diferentes niveles de gobierno, ya que los programas y acciones que implementen los ayuntamientos atenderán las metas y prioridades que tanto el gobierno federal como el estatal, han planteado.

El artículo 113 a su vez indica lo siguiente:

“Los Ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo Federal, con el Ejecutivo del Estado, o con otros Ayuntamientos, la coordinación que se requiera a fin de impulsar su desarrollo, para coadyuvar en el ámbito de sus respectivas competencias a la consecución de objetivos comunes y para la satisfacción de las necesidades colectivas de la municipalidad.”

Complementando lo anterior y para efectos de la presente investigación, encontraremos el artículo 114, siendo un poco más precisos, sus fracciones I y IV, las cuales a la letra señalan:

“... los ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo Estatal o el Ejecutivo Federal:

I. Su participación en la planeación estatal y regional a través de la presentación de proyectos que consideran convenientes;

...

IV. La ejecución de los programas y acciones que deben realizarse en los municipios que competan a dichos órdenes de Gobierno, considerando la participación que corresponda a los sectores de la sociedad.”

Del desarrollo de los artículos 113 y 114, se puede deducir que los ayuntamientos podrán convenir con el gobierno federal y estatal, para la coordinación, participación y ejecución en diferentes acciones tendientes al desarrollo integral tanto de la Nación como del Estado, teniendo siempre el ayuntamiento que velar por el desarrollo municipal y siempre en el ámbito de sus respectivas competencias.

Como se puede observar y como ya se ha mencionado, es necesario que los ayuntamientos colaboren con los diferentes niveles de gobierno, toda vez que la cercanía de este nivel de gobierno con la población, permitirá que las políticas y programas que plantee tanto el gobierno federal como estatal, se encuentren debidamente focalizados, tal como lo señala la LDSEMO. La participación de los ayuntamientos en la planificación estatal y regional son sumamente importante para el alcance de los objetivos planteados dentro del PLADIEM, por lo que resulta necesario crear los medios y herramientas que incentiven la misma.

En lo referente al combate a la pobreza, se debe mencionar que los planes y programas que planteen los ayuntamientos, necesariamente deberán de incorporar acciones tendientes a ello, puesto que si se busca un desarrollo integral de la población dentro del municipio, por ende se encuentra implícito el combate a la pobreza. En ese tenor se considera relevante hacer mención a las unidades administrativas encargadas del Desarrollo Integral de la Familia, mismas que tienen su fundamento en el artículo 66 de la LOMEMO, dentro del mismo se menciona que cada municipio deberá de existir dicha unidad.

En lo referente a sus objetivos, se menciona muy puntualmente que esta tendrá como objetivo general promover el bienestar social de la población, pero de igual manera se mencionan algunos otros objetivos, mismos que resultan de gran valía para el combate a la pobreza, dichos objetivos son:

“Art 66...

I. Fortalecer el núcleo familiar a través de la promoción social, que tienda al mejoramiento de la vida de las personas y de la sociedad en general;

II. Realizar estudios e investigaciones sobre los problemas: de la familia, de los menores, de las personas adultas mayores, de los discapacitados, proponer alternativas de solución y en su caso aplicarlas;

III. Proporcionar servicios sociales a menores en estado de abandono, a discapacitados sin recursos y personas adultas mayores desamparados;”

Esta unidad administrativa tendrá que buscar en todo momento el mejoramiento de la sociedad en general, teniendo que participar en la planificación municipal. Las aportaciones realizadas por la misma de igual manera deberán de ser tomadas en cuenta para la planificación estatal, ya que como se puede observar

dentro de sus objetivos, esta unidad deberá de realizar estudios e investigaciones, tendientes a identificar las principales problemáticas de los grupos vulnerables en la localidad, lo que permitirá, aunque ya resulta un tanto repetitivo, la focalización y aplicación de una manera adecuada de las políticas y programas sociales del municipio y del Estado mismo.

Si bien es cierto, la presente investigación gira entorno a las políticas sociales implementadas por el gobierno del Estado, se consideró prudente el mostrar que de igual manera, los municipios contribuyen de acuerdo a sus atribuciones y facultades plasmadas en la LOMEMO, por un lado en la planificación estatal y por otro lado a la erradicación de la pobreza, ya sea mediante la prestación de servicios públicos o bien a través de planes y programas coadyuvando con el gobierno del Estado.

Hasta este punto de la presente investigación se ha tratado de mostrar y analizar todos aquellos elementos, características y legislaciones que pueden llegar a tener injerencia dentro de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas sociales implementadas por el gobierno de Michoacán, es por tal razón que se considera, que se cuenta con los medios necesarios para profundizar en el análisis de las mismas motivo por el cual se proseguirá al capítulo IV, el cual se titula, el Combate a la Pobreza Mediante las Políticas Sociales en Michoacán.

CAPÍTULO IV. EL COMBATE A LA POBREZA MEDIANTE LAS POLITICAS SOCIALES EN MICHOACÁN

Sumario. 4.1 Las Políticas Sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021 - 4.2 Programas y Acciones destinados al Combate a la Pobreza del Gobierno de Michoacán 2015-2021 - 4.3 Programa Muestra: Sistema Integral para Adultos Mayores de Michoacán - 4.4 Evaluación de las Políticas Sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, del periodo 2015-2018, en base a sus resultados emitidos por CONEVAL.

El presente capítulo tiene como finalidad realizar un análisis de las políticas sociales del Gobierno del Estado de Michoacán dentro del periodo 2015-2018, y de los programas y acciones que de ellas emanen, lo anterior se hace con la intención de primeramente definir si estas han cumplido con los lineamientos e instrumentos que rigen su diseño y formulación, y por otro lado demostrar si estas han cumplido con los objetivos plasmados dentro de dichos instrumentos.

Para determinar si las políticas, los programas y las acciones sociales que emanan del Gobierno del Estado 2015-2021, cumplen con sus objetivos planteados, es necesario realizar un análisis en lo que corresponde a los índices de pobreza que son reconocidos dentro de las reglas de operación de dichos programas y acciones, y de igual manera analizar los índices de pobreza en el Estado, lo que permitirá determinar su eficiencia y eficacia.

Por último se analizara uno de los programas estelares del Gobierno del Estado, dentro del periodo ya mencionado, como es el “Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores en Michoacán” (SÍALIMENTA), teniendo como finalidad exponer de qué manera se desarrolló y sus resultados obtenidos. Es necesario realizar su análisis para así poder identificar las fortalezas y debilidades, dentro de la ejecución de un programa social. Debido a que existe un gran número

de programas y acciones sociales destinados al combate a la pobreza, lo que imposibilita analizar cada uno de ellos, se tomara este programa como muestra.

4.1 Las Políticas Sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021

Las políticas sociales, como ya se mencionaba en el primer capítulo de la presente investigación, serán las encargadas de dirigir las acciones y programas tendientes a promover y proteger los derechos sociales consagrados en los diferentes instrumentos jurídicos, por lo cual, se entiende que las políticas sociales deberán de estar orientadas a garantizar el desarrollo integral de la sociedad misma.

Dentro de estas políticas sociales se encontraran sus objetivos generales y específicos, así como sus líneas de acción, las cuales pueden ser reconocidos como los instrumentos que servirán como guía para la formulación de programas y acciones destinados al combate a la pobreza, ya que como se recordara los objetivos y líneas de acción que plantean las políticas sociales, contienen los rubros, problemáticas y estrategias prioritarias que pretenden ser atendidos y ejecutados por el gobierno de algún lugar determinado.

En el Estado de Michoacán, las políticas sociales, serán aquellas que se encuentran plasmadas en el PLADIEM, aclarando que las políticas sociales que se encuentran en el mismo, podrán ser cambiantes, lo anterior no únicamente en atención al surgimiento o modificación de alguna necesidad o prioridad, sino que su cambio o falta de continuidad se deberá principalmente debido a que dichas políticas son formuladas y diseñadas por el gobierno en turno, motivo por el cual las mismas podrán cambiar o no tener continuidad debido al cambio de gobierno.

Para la presente Investigación y toda vez que se pretende definir si las actuales políticas sociales para el combate a la pobreza del gobierno de Michoacán, son eficientes y eficaces, se tomara en cuenta aquellas que son plasmadas en el

PLADIEM 2015-2021, toda vez que se cuenta con los medios necesarios para determinar qué tan eficientes y eficaces resultan para el combate a la pobreza.

En relación a lo anterior y de acuerdo al análisis realizado con anterioridad del marco jurídico que en vuelve a las política sociales en el Estado de Michoacán, se puede determinar que la planificación y diseño de las prioridades o políticas sociales que se plasman en el PLADIEM, mismas que se analizaran a continuación, se encuentran en sintonía con los instrumentos jurídicos que integran tanto al marco jurídico nacional, tanto como al marco jurídico estatal de las políticas sociales en el Estado, ya que se cumple cabalmente con lo establecido y señalado por dichos instrumentos.

Siendo un poco más precisos, en este sentido, se puede señalar que la planificación de las políticas sociales contenidas en el PLADIEM 2015-2021, fue desarrollada de acuerdo y en apego a lo establecido en los artículos 1º, 26 y 41 de la CPEUM; 2 y 3 de la LP; 1º, 7, 8, 11, 19, 33, 36, 44, 61 y 62 de la LGDS; 21 de la DUDH; 26 del CADH; 2 del PIDESC; todos estos en relación al marco jurídico nacional e internacional. En lo referente al marco jurídico estatal, se puede señalar que la planeación de las políticas sociales plasmadas en el PLADIEM, se formularon tomando como referencia los artículos 1º, 6, 123 y 129 de la CPELSMO; 2, 3, 17 y 49 de la LPEMO; 4, 5, 30, 32, 46, 48, 63 y 66 de la LDSEMO; 113 y 114 de la LOMEMO.

Se hace el señalamiento muy puntual, que los artículos anteriormente señalados, tienen injerencia en la planificación y diseño de las prioridades del PLADIEM, toda vez que la mayor parte de ellos, hacen referencia a la obligación del Estado, de formular y aplicar políticas y programas tendientes al desarrollo integral de los michoacanos, tomando en cuenta la situación que atraviesa el Estado, y sin dejar de lado la coordinación permanente que deberá existir con la federación, con los municipios y con la sociedad misma.

La coordinación con la federación se considera que ha sido demostrada, toda vez que como anteriormente se demostró existe congruencia entre el PND 2013-2018 y el PLADIEM 2015-2021, lo que indica que el PLADIEM se encuentra comprometido con las metas planteadas en el PND. La coordinación en lo correspondiente a los municipios y la sociedad misma, para la planeación de las políticas sociales plasmadas en el PLADIEM, es algo que a su vez fue considerado por el Gobierno de Michoacán 2015-2021, toda vez que el propio PLADIEM señala, que se crearon diez foros regionales de consulta pública.

Los foros regionales de consulta pública tuvieron como principal objetivo “la participación de las instancias y dependencias del gobierno del Estado, representantes del gobierno federal, las autoridades municipales y ciudadanía de cada región, así como instituciones de educación media superior, en la planeación y formulación de las políticas sociales contenidas en el PLADIEM.”⁸¹

Los foros de consulta popular fueron representados por las zonas socioeconómicas del Estado de Michoacán, mismas que son: I. Lerma-Chapala, II. Bajío, III. Cuitzeo, IV. Oriente, V. Tepalcatepec, VI. Purépecha, VII. Pátzcuaro, VIII. Tierra Caliente, IX Sierra-Costa y X. Infiernillo. Cabe mencionar que de igual manera se realizaron dos foros de consulta pública en dos ciudades de los Estados Unidos de América, en las ciudades con mayor número de migrantes de nuestro Estado, como son Chicago y los Ángeles. De estos foros de consulta surgieron un total de 13 530 propuestas, mismas que fueron contempladas para la formulación de las prioridades plasmadas dentro del PLADIEM.⁸²

La integración de los foros de consulta popular, permitió que el PLADIEM 2015-2021, recolectara todas aquellas problemáticas e inquietudes, tanto de las autoridades municipales como de la sociedad misma, con lo cual se garantizó que

⁸¹ Gobierno del Estado de Michoacán, op. cit.12.

⁸² *Ibíd*em, pp. 12-16

dicho plan incorporara aquellas problemáticas más relevantes y persistentes dentro del territorio del Estado, esto de acuerdo a los actores que tienen una mayor afectación por parte de las mismas.

Para el análisis de las políticas sociales plasmadas dentro del PLADIEM 2015-2021, y tomando en cuenta que las políticas sociales que deberán analizarse serán aquellas destinadas al combate a la pobreza, se deberá tomar en consideración los seis indicadores para la identificación de la pobreza de CONEVAL, los cuales son, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, lo que permitirá de manera más precisa su identificación.

En ese tenor, se puede señalar que las políticas sociales dentro del PLADIEM 2015-2021, se encuentran muy puntualmente dentro de las prioridades: Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud; Desarrollo económico, inversión y empleo digno; Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados; Innovación, productividad y competitividad; y Cohesión social e igualdad sustantiva. Teniendo como finalidad identificar las políticas sociales planteadas por el Gobierno del Estado 2015-2021, se analizará cada una de las prioridades mencionadas anteriormente.

Se iniciara con la prioridad transversal, “Desarrollo humano, educación con calidad y acceso a la salud”, como su propio nombre lo indica, esta prioridad tiene como principal objetivo, “proveer a toda la población de una educación de calidad, una salud optima y un ingreso suficiente”⁸³, lo anterior resulta necesario, ya que al proveer y garantizar los derechos fundamentales mencionados, la población del

⁸³ Ibídem, p. 24.

Estado conseguirá un óptimo desarrollo humano y con ello el bienestar social, objeto de su creación.

Para la consecución de su objetivo general y en atención a su prioridad transversal número uno, el PLADIEM, determina los siguientes objetivos específicos:

1. Asegurar el acceso efectivo de la población a la educación y salud con calidad. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

- 1.1 Consolidar los servicios y la cobertura eficiente, efectiva y de calidad del Sistema Estatal de Educación. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: incorporar nutrición, medicina preventiva y la enseñanza del idioma inglés y el transporte como elementos esenciales de la educación de calidad; y la participación de la sociedad en la política educativa del Estado.

- 1.2 Garantizar una cobertura efectiva y eficiente de los servicio de salud en el Estado. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: asegurar el abasto de medicamentos y material de curación; implementar en forma prioritaria programas de prevención y tratamientos efectivos de las enfermedades crónico-degenerativas; acreditar al personal médico y capacitar al personal de apoyo para brindar una atención de calidad; fortalecer la infraestructura y servicios de salud en el Estado.

- 1.3 Promover, impulsar y fortalecer una educación científica, tecnológica, deportiva y cultural. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a

las siguientes: promover, impulsar el arte, la cultura, la práctica de actividades físicas y deportivas como recurso formativos y componentes para la educación integral; impulsar la educación matemática, científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación del Estado en una sociedad del conocimiento; y adecuar, crear y ampliar la oferta educativa con el fin de facilitar la inserción de los egresados en el ámbito laboral.⁸⁴

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para optimizar en lo general y especialmente en su contenido y alcance, la calidad a los servicios de salud y educación que se prestan en el Estado.

2. Fortalecer los sistemas estatales de salud y educación para elevar la eficiencia y cobertura. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

2.1. Modernizar los servicios de educación y salud en el Estado. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: implementar el Expediente Clínico Único Estatal que permita el monitoreo de la salud de todas las personas que utilicen los servicios médicos del Estado; promover la incorporación de tecnologías de información y comunicación en el proceso de enseñanza aprendizajes; e invertir de manera eficiente en educación y salud y ejerce una rendición de cuentas transparente.

2.2. Situar la educación como el elemento central del cambio hacia un Estado moderno y próspero. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas

⁸⁴ Ibídem, pp. 28-29

acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: fortalecer los órganos de colaboración interinstitucional para asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación y la formación integral de todos los grupos de la población; Crear sinergias interinstitucionales en el sector educativo en la investigación, innovación, superación profesional, difusión del conocimiento en vinculación con las comunidades en su entorno, el sector privado y social y las necesidades del Estado; y promover el desarrollo profesional docente que coadyuve a la construcción de conocimientos, ligado a la práctica docente.⁸⁵

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para modernizar los servicios de educación y salud del Estado, y darle mayor importancia a la educación para el desarrollo humano, buscando siempre la coordinación interinstitucional académica y social en busca de tal objetivo.

En lo general, se puede observar que esta prioridad transversal del PLADIEM, de acuerdo a sus objetivos, líneas estratégicas y acciones, se encuentra orientada principalmente a que los programas y acciones del actual gobierno contribuyan a la erradicación de la pobreza, muy puntualmente en dos de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza, los cuales son el Rezago Educativo y el Acceso a los Servicios de Salud, mismos que más adelante se estarán analizando.

La siguiente de las prioridades a analizar será la numero cuatro, la cual se denomina “Desarrollo económico, inversión y empleo digno”, esta prioridad tiene como principal objetivo “la construcción de un modelo económico exitoso, a través

⁸⁵ Ibídem, p. 30.

de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y erradicación de obstáculos y factores negativos que impidan el desarrollo económico.”⁸⁶

Para la consecución de su objetivo general, la prioridad transversal número cuatro del PLADIEM, determino los siguientes objetivos específicos:

1. Reactivar la economía para alcanzar el desarrollo Integral del Estado. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

- 1.1. Consolidar al Sector Agropecuario de manera sostenible. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes las siguientes: industrializar y tecnificar el sector primario con el fin de lograr una mayor competitividad; asegurar la sanidad e inocuidad agroalimentaria; impulsar programas de fomento y desarrollo a pequeños y medianos productores del sector primario; y priorizar esquemas novedosos de agrupación de productores y volumen de producción y comercialización.

- 1.2. Fomentar activamente inversiones estratégicas en la industria agroalimentaria, generando un mayor valor agregado. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: fomentar la alineación de formación y especialización de capital humano con las necesidades de los sectores en especial enfocados a la industria agroalimentaria; y promover la atracción de la inversión nacional y extranjera en diversas ramas agroindustriales que generen mayor valor agregado, competitividad y eslabonamiento de cadenas productivas.

⁸⁶ Ibídem, p. 52.

- 1.3. Recuperar la vocación forestal del Estado promoviendo el uso sustentable de los bosques, selvas mezquitales, otros ecosistemas y recursos asociados. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: fortalecer programas e incentivos de gobierno para incorporar áreas al manejo técnico silvícola e impulsar los aprovechamientos forestales; integrar cadenas productivas tecnificando y apoyando a los eslabones intermedios; y ordenar, regularizar y modernizar la industria forestal establecida, fortaleciendo las cadenas productivas para generar empleo y productos con mayor valor agregado.
- 1.4. Desarrollar otros sectores con potencial productivo relevante. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: desarrollar y potenciar proyectos acuícolas; apoyar la pesca ribereña de la costa del Estado; y reordenar el sector minero.
- 1.5. Aprovechar nuestro potencial turístico. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: diseñar, promover e invertir en nuevos espacios y productos turísticos de talla internacional; generar inversión en obras y acciones para el turismo sustentable, ecológico y de aventura; fortalecer los festivales artísticos, tianguis y muestras artesanales y culturales para fomentar el turismo cultural; y promover turística, económica, científica, tecnológica y culturalmente al Estado mediante la atracción y realización de eventos.
- 1.6. Potencializar el desarrollo regional y detonar nuevas industrias. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: promover la

generación de energías renovables; promover e invertir en proyectos productivos integrales que utilicen la vocación de las distintas regiones; y desarrollar e incrementar la infraestructura urbana de servicios de la Zona Económica Especial de Lázaro Cárdenas y su zona de afluencia.⁸⁷

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para optimizar algunos de los principales sectores económicos presentes en el Estado, como lo son, la industria agropecuaria y agroalimentaria, el turismo, el aprovechamiento de ecosistemas con uso sustentable, entre otros, así como desarrollar e impulsar algunos otros sectores económicos con potencial productivo relevante como proyectos acuícolas, el sector minero y las energías renovables.

2. Generar confianza y seguridad para preservar e incrementar la planta productiva. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

- 2.1. Detonar la Económica Social. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: fortalecer la producción local y su comercialización directa; establecer programas integrales de apoyo y reactivación de las MIPYMES; vincular a los jóvenes y a las mujeres con el sector productivo; instrumentar esquemas innovadores para insertar a los productores y artesanos michoacanos en el mercado nacional e internacional; e impulsar la participación laboral de los grupos en situación de vulnerabilidad y/o atención prioritaria.

⁸⁷Ibídem, pp. 61-63

2.2. Recuperar y fortalecer la situación financiera del Estado así como la confianza frente a los inversionistas y mercados financieros. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: sanear las finanzas del Estado y mejorar su calificación financiera haciendo más eficiente el gasto y aumentando sensiblemente la recaudación; garantizar condiciones de seguridad financiera a inversionistas a través de incentivos, financiamientos y otras facilidades; y mejorar las regulaciones y tramites gubernamentales para la apertura y operaciones de empresas.

2.3. Fomentar la formalidad de los empleos en el Estado. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: generar estrategias que fomente la formalidad de las empresas en el Estado; y promover la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores para proporcionar la empleabilidad y la ocupación.⁸⁸

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para detonar la economía social y recuperar y fortalecer la situación económica, principalmente buscando incentivar mediante varias acciones a las empresas, y buscando de igual manera atraer la inversión local o extranjera, lo que contribuirá para la creación de nuevos empleos y su formalidad.

3. Invertir en infraestructura que eleve la competitividad del Estado. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

⁸⁸Ibídem, pp.64-65

3.1. Impulsar infraestructura y equipamiento estratégico. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: desarrollar e incrementar la infraestructura urbana y de servicios de la zona portuaria de Lázaro Cárdenas; Ampliar, mejorar y rehabilitar la infraestructura carretera estatal, caminos rurales, vecinales y puentes; reforzar la infraestructura aeroportuaria en zonas estratégicas; y promover la modernización de nuestros parques industriales.⁸⁹

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para engrandecer, modernizar y rehabilitar la mayor parte de la infraestructura y equipamiento con el que cuenta el Estado para el desarrollo de sus principales actividades económicas y que pueden dar mayor plusvalía al Estado como atracción económica.

La anterior prioridad es necesaria abordarla, porque aunque no representa como tal un marco para las políticas sociales del Estado, esto principalmente debido a su corte de carácter económico, esta prioridad es de gran importancia para el combate a la pobreza, puesto que como se recordara, la medición multidimensional de la pobreza, toma en cuenta los ingresos para la identificación de la misma, teniendo como parámetro la línea de bienestar y la línea de bienestar mínima, abordadas ya con anterioridad.

Ahora se analizara la prioridad transversal número cinco del PLADIEM, que se titula “Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados”, misma que tiene como objetivo principal “satisfacer las necesidades básicas de las familias en la cobertura de los principales componentes

⁸⁹ Ibídem, p. 65.

de la política familiar: acceso al empleo, garantía de ingresos mínimos y servicios asequibles y de calidad.”⁹⁰

Esta prioridad transversal para el cumplimiento de su objetivo principal, formulo el siguiente objetivo específico:

1. Garantizar la inclusión y equidad educativa, de salud y de vivienda entre todos los grupos de la población. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

- 1.1. Reducir las brechas en materia de salud, educación y vivienda entre los distintos grupos de la población, principalmente de los que se encuentran en estado de vulnerabilidad. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: promover la educación con una perspectiva multicultural y plurilingüe; generar programas especiales para el rezago educativo; ampliar la cobertura de acceso y permanencia educativa para los sectores, regiones y poblaciones marginadas; asegurar las condiciones para permitir el acceso de los trabajadores a una educación continua; atender la carencia social de vivienda con calidad, servicios básicos y bienes domésticos; generar proyectos transversales de apoyo alimentario, de salud, de educación, de vivienda y de servicios; y fortalecer los programas de inclusión para la atención de las personas con discapacidad y grupos vulnerables en situación de pobreza.

- 1.2. Brindar seguridad alimentaria. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: garantizar la seguridad alimentaria en la

⁹⁰ Ibídem, p. 68.

población lactante, infantil, mujeres embarazadas y adultos mayores; ampliar la cobertura de comedores escolares enfocando los mayores esfuerzos en las zonas, municipios y comunidades con mayor carencia alimentaria; e impulsar en las zonas de alta y muy alta marginación proyectos productivos agrícolas para la autosuficiencia.

1.3. Construir comunidad. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: promover programas de cultura y educación desde la comunidad; conformar un programa integral para jornaleros, migrantes y sus familias en situación de pobreza que incorpore el apoyo a los migrantes en el extranjero y sus familias.⁹¹

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para reducir las brechas sociales, atender a grupos vulnerables y para el combate a la pobreza, ya que plantea dentro de su contenido acciones tendientes a mejorar las condiciones de los michoacanos en temas de educación, alimentación, salud, vivienda y servicios públicos, lo que se verá reflejado en la disminución de las brechas sociales y la pobreza.

Esta prioridad transversal puede considerarse como la parte medular que guiara las políticas sociales destinadas al combate a la pobreza dentro del Estado de Michoacán, esto principalmente debido a la pluralidad de estrategias y acciones que se pueden observar dentro de la misma, donde se hace especial énfasis en la atención de grupos vulnerables que viven en condiciones desigualdad y pobreza, por lo cual el gobierno del Estado, destina acciones específicas para la disminución de dichas condiciones.

⁹¹ Ibídem, pp. 71-72.

En lo general, se puede observar que esta prioridad transversal del PLADIE, de acuerdo a sus objetivos, líneas estratégicas y acciones, se encuentra orientada principalmente a contribuir directamente a la erradicación y combate a la pobreza, ya que si estas se desarrollan adecuadamente, disminuirán los indicadores de rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa, acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, de la medición multidimensional de la pobreza creada por la CONEVAL.

La siguiente de las prioridades a analizar es aquella que se titula “Innovación, productividad y competitividad”, al igual que la prioridad número cuatro, su esencia es de carácter económico, pero de igual manera pretende tener impacto en el combate a la pobreza, principalmente por el efecto que este puede generar en la pobreza por ingresos. Esta prioridad tiene como principal objetivo “la innovación para aumentar la productividad y mejorar la competitividad”⁹², lo que traerá mayores niveles de rendimiento de trabajo generando así más ingresos y más empleos.

Para lograr lo establecido en su objetivo principal dicha prioridad formulo los siguientes objetivos:

1. Vincular a los distintos organismos e instituciones relacionadas con la investigación desarrollo tecnológico e innovación. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

- 1.1. Desarrollar el Sistema Estatal de Ciencia, tecnología e Innovación. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: implementar mecanismos de gobernanza para el diseño, instrumentación y evaluación

⁹² Ibídem, p. 75.

de iniciativas innovadoras que incidan en el desarrollo a largo plazo; y crear e implementar un sistema de financiamiento e incentivos para los organismos que generan y demandan conocimiento.

1.2. Elevar la productividad de tejido empresarial existente en el Estado. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: desarrollar programas de formación para generar una cultura innovadora y de emprendedurismo; y vincular a la empresa con la sociedad y el gobierno para la adopción de innovaciones.

1.3. Identificar sectores estratégicos disruptivos para hacer más competitivo nuestro tejido empresarial. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: desarrollar mecanismos de detección de talentos específicos y fomentar el emprendedurismo; y desarrollar polígonos de innovación para incentivar el desarrollo regional, crear empleos e inversión estratégica.⁹³

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para fomentar e impulsar la innovación y la implementación de tecnologías, en todo aquello que contribuya al desarrollo del Estado y el emprendimiento, buscando así que el Estado se vuelva más competitivo en todos los aspectos, y buscando de igual manera el desarrollo económico del mismo.

⁹³Ibídem, pp. 81-82.

2. Fortalecer las capacidades científicas y desarrollar capacidades tecnológicas. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

2.1. Impulsar la ciencia básica y aplicada y el desarrollar capacidades tecnológicas. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: fomentar la investigación de frontera, la formación de recursos humanos especializados, la infraestructura y los servicios; promover acciones de extensión y vinculación científica con intercambios y proyectos internacionales; y promover mecanismos para la generación del patrimonio tecnológico, procedimientos, formulas, prototipos, científicos y demás propiedades intelectuales que aporten al desarrollo tecnológico.

2.2. Crear infraestructura para la difusión científica. Esta línea estratégica plantea, a su vez, solamente una acción la cual es la siguiente: promover la construcción de un Museo Centro Interactivo de la Ciencia y la Tecnología con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y en alianza con institutos de ciencia y tecnología internacionales para la promoción del conocimiento científico.⁹⁴

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para mejorar e impulsar la creación y formación de infraestructura, esto a través de la innovación y la ciencia, lo que contribuirá notablemente al desarrollo y a la competitividad económica en el Estado.

⁹⁴ Ibídem, p 82.

3. Posicionar a Michoacán a nivel internacional. Este objetivo a su vez traza la siguiente línea estratégica:

3.1. Promover al Estado en el extranjero para atraer inversiones estratégicas y cooperación internacional para el desarrollo integral y sustentable. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: implementar estrategias de atracción de inversiones que contribuyan al desarrollo económico y social del Estado; y promover la cooperación internacional para el desarrollo integral del Estado con el fin de impulsar el progreso económico, turístico, social, cultural y tecnológico.⁹⁵

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de la línea estratégicas y las acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para promover la atracción tanto de inversión como de cooperación internacional, teniendo como único objetivo el desarrollo integral del Estado, para lo cual será necesario cumplir con los dos objetivos anteriores de manera que se cuente con una infraestructura con innovación y tecnología en todos los aspectos, lo que contribuirá al posicionamiento de Michoacán a nivel internacional en tecnología y desarrollo.

En lo general, se puede observar que esta prioridad transversal del PLADIEM, de acuerdo a sus objetivos, líneas estratégicas y acciones, se encuentra orientada principalmente a promover e incorporar la innovación y tecnología en todos y cada uno de los sectores económicos presentes en el Estado, garantizando con esto que exista una mayor productividad y calidad de los productos y servicios, lo anterior con el único objetivo de posicionar al Estado a nivel internacional, como un lugar óptimo para la inversión. Lo anteriormente señalado contribuirá a que exista

⁹⁵ Ídem

un adecuado desarrollo económico en Michoacán, lo que se verá reflejado en la economía de los ciudadanos del Estado y por ende en los indicadores para la identificación de la pobreza.

Por último se abordara la prioridad titulada “Cohesión social e igualdad sustantiva” que es la última de las prioridades transversales contempladas en el PLADIEM, se puede entender que esta prioridad tendrá como principal objetivo “optimizar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de inclusión social como son, el empleo, los sistemas educacionales y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social, y por otra parte, los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad.”⁹⁶

Tal prioridad diseña sus objetivos específicos teniendo como principal misión cumplimentar con lo establecido en su objetivo general, ya que sus líneas estratégicas y acciones, así lo muestran. Sus objetivos específicos son los siguientes:

1. Elevar el bienestar social para la satisfacción plena de las necesidades básicas, culturales y económicas. Este objetivo a su vez traza la siguiente línea estratégicas:
 - 1.1. Vencer adversidades para una vida plena. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición de la población indígena y personas adultas mayores; involucrar interinstitucionalmente a las comunidades en la promoción de la salud, reducción de la mortalidad materna e infantil de grupos en situación de vulnerabilidad; promover acciones de alfabetización y capacitación para el

⁹⁶ Ibídem. p. 99.

trabajo para grupos en situación de vulnerabilidad; promover proyectos y ejecución de obras para ampliar la infraestructura social y productiva; e implementar mecanismos efectivos de participación ciudadana para la consolidación de la democracia en pro del desarrollo comunitario.⁹⁷

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de la línea estratégicas y las acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente, para vencer las principales adversidades para una vida plena, enfocándose principalmente en los grupos vulnerables presentes en el Estado de Michoacán, para lo cual se pretende crear acciones concretas y específicas para disminuir la brecha social en la cual se encuentran inmersos algunos grupos sociales

2. Fomentar la integración social basada en un sentido de comunidad, solidaridad y trabajo colaborativo. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

2.1. Incluir a todos. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: generar un programa para la atención integral de jóvenes; proteger a los adultos mayores sobre todo a los más necesitados y desamparados; apoyar proyectos productivos para jefas de familia; y elevar el bienestar social multicultural.

2.2. Propiciar la cohesión y participación social. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: fortalecer la participación juvenil en la construcción de ciudadanía, formación de liderazgos y redes sociales;

⁹⁷Ibídem, p. 104-105.

promover la difusión de los derechos humanos como garantes de convivencia, paz y justicia; e implementar acciones que le garantice a las mujeres el derecho de acceso a espacios urbanísticos de una forma segura y en condiciones de igualdad.

2.3. Conocer y apreciar nuestra multiculturalidad. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: potencializar la reinserción laboral de migrantes en retorno, con empleo bien remunerado y trabajo digno; fortalecer la coordinación interinstitucional para impulsar el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad; promover el uso de lenguas indígenas en el Estado; acreditar a parteras y médicos tradicionales para mejorar la atención de la salud a indígenas; y preservar el patrimonio cultural tangible de la entidad.⁹⁸

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y las acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para promover la inclusión, la cohesión y la participación social, en la toma de decisiones, pero de igual manera este objetivo plantea la atención específica de algunos grupos que se consideran vulnerables como lo son jóvenes, mujeres, adultos mayores y comunidades indígenas. En lo relativo a las comunidades indígenas, este objetivo pretende la preservación y desarrollo tanto cultural como social de todas y cada una de ellas.

3. Promover la inclusión y la no discriminación a través de la cultura, la educación, el trabajo y la igualdad real de oportunidades. Este objetivo a su vez traza las siguientes líneas estratégicas:

⁹⁸ Ibídem, pp.105-106.

- 3.1. Promover la igualdad sustantiva. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: diseñar mecanismos innovadores y efectivos para proteger a las mujeres; asegurar el acceso a la justicia a todos los ciudadanos y construir diversas herramientas para acabar con la discriminación; fortalecer los derechos y la protección a la mujer indígena; desarrollar mecanismos para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- 3.2. Generar oportunidades de ingreso real. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: fomentar microcréditos para autoempleo de la población en situación de vulnerabilidad y la inclusión financiera solidaria; y desarrollar proyectos para fomentar el emprendurismo de las mujeres y consolidar a las empresarias y emprendedoras con estímulos a la innovación y generación de trabajo y empleo digno.
- 3.3. Garantizar la protección social. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: impulsar la apertura de centros de desarrollo infantil y centro integrales geriátricos; desarrollar e instrumentar un programa interinstitucional para erradicar el trabajo infantil; reforzar y crear nuevos refugios y albergues para mujeres víctimas de violencia; fortalecer los programas de empoderamiento, capacitación para el trabajo y la inserción laboral de las mujeres; e impulsar un programa integral de protección social que garantice a las mujeres el cumplimiento de sus derechos.
- 3.4. Fortalecer la autonomía económica y sostenibilidad de la mujer. Esta línea estratégica plantea, a su vez, ciertas acciones de las cuales se pueden señalar como las más importantes a las siguientes: reactivar y reorientar proyectos productivos con perspectiva de género para reducir las brechas

en el mercado laboral y promover la igualdad real de acceso al empleo remunerado para hombres y mujeres; promover el acceso a la vivienda digna y bienes domésticos para mujeres jefas de familia; e impulsar de programas que garanticen la paridad de género en todos los ámbitos públicos.⁹⁹

Como se puede observar, y de acuerdo al contenido de las líneas estratégicas y las acciones que incorpora este objetivo específico, se considera que estas, se encuentran diseñadas principalmente para promover la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, la protección social y la generación de oportunidades de manera equitativa en todos los sectores de la población, haciendo especial énfasis en las mujeres, esto debido a la situación de discriminación y violencia que siempre las envuelve.

En lo general, se puede observar que esta prioridad transversal del PLADIEM, de acuerdo a sus objetivos, líneas estratégicas y acciones, se encuentra orientada principalmente para disminuir las brechas sociales dentro del Estado de Michoacán, esto buscando atender muy puntualmente a aquellos sectores de la población que son reconocidos como grupos vulnerables, dando principal importancia a niños, jóvenes y mujeres. La reducción de las brechas sociales de acuerdo al PND se logra a través del fortalecimiento de aquellos rubros en los cuales estos grupos vulnerables adolecen y que los hace formar parte de este sector de la población.

Con la aplicación de las líneas estratégicas y acciones señaladas en la prioridad número ocho, el Gobierno del Estado de Michoacán pretende combatir directamente, los indicadores de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la

⁹⁹ Ibídem, pp.107-108.

vivienda; y acceso a una alimentación nutritiva y de calidad de la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL, toda vez que la atención de los grupos vulnerables que este objetivo contempla, gira entorno de dichos indicadores.

Como se pudo observar el PLADIEM 2015-2021, traza varias líneas estratégicas y acciones, las cuales, se pretende que funcionen como un engranaje perfecto para el desarrollo integral de todos y cada uno de los ciudadanos del Estado de Michoacán. Cada una de las prioridades del PLADIEM, donde se encuentran insertas las políticas sociales del Estado, van destinadas a atender los rubros o problemáticas, que ha idea del Gobierno en turno, son aquellos que necesitan mayor atención, es por tal motivo que se crean acciones sumamente específicas dentro de dicho instrumento para la atención de cada una de ellas.

De acuerdo a lo plasmado dentro del Plan, se puede determinar que existen dos prioridades primordiales, que aunque no se muestran dentro del PLADIEM, se puede entender, que estas se encuentran de manera implícita en el desarrollo del mismo, esto principalmente debido al contenido de dicho instrumento, estas prioridades son el combate a la pobreza y la disminución de las brechas sociales, puesto que como se pudo observar la mayor parte de las prioridades que se consagran dentro del PLADIEM, incorporan dentro de ellas, no una, no dos, sino múltiples acciones específicas para combatir la pobreza y para disminuir las brechas sociales persistentes en el Estado, lo cual muestra la importancia que da el Gobierno de Michoacán 2015-2021 a estas dos acciones.

4.1.1 Congruencia de las políticas sociales implementadas por el Gobierno de Michoacán 2015-2021 con su marco jurídico

Una vez que han sido analizadas las políticas sociales que se encuentran insertas en las prioridades del PLADIEM, y en atención a uno de los objetivos específicos de la presente investigación, que es determinar si dichas políticas se

encuentran en sintonía con sus marcos jurídicos, nacional y estatal, toca el turno de determinar si de acuerdo a su contenido, estas se encuentran formuladas en atención a los diversos instrumentos jurídicos que contienen los derechos sociales que son considerados para la erradicación de la pobreza.

Para tal efecto, y tomando en cuenta el análisis realizado en capítulos anteriores del marco jurídico que regula las políticas sociales en el Estado, y toda vez que se conoce el contenido de las mismas, se formula la siguiente tabla, misma que tiene como objetivo mostrar la congruencia entre dichos instrumentos jurídicos y las políticas sociales del Estado de Michoacán. (Véase tabla 9)

Tabla 9. Congruencia de las Políticas Sociales de Michoacán con su Marco Jurídico

PRIORIDADES PLADIEM	Artículos CPEUM	Artículos DUDH	Artículos CADH	Artículos PIDESCA	Objetivos 2030	Artículos LP	Artículos LGDS	Artículos CPELSMO	Artículos LPEMO	Artículos LDSEMO
Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud	1, 3 y 4	21, 22, 23, 25 y 26	26	2, 9, 11, 12 y 13	1, 2, 3 y 4	2	6	1, 2, 6, 137 y 138	2 y 3	1 y 48
Desarrollo económico, inversión y empleo digno	1, 5 y 123	21, 22 y 23	26	2, 6 y 7	1, 8, 9, 11 y 12	2	6 y 33	1, 2, 6, 123 y 129	2 y 3	1, 3, 48 y 66
Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión y acceso de los más necesitados	1, 3, 4 y 115	21, 22, 23, 25 y 26	26	2, 9, 11, 12 y 13	1, 2, 3, 4 y 11	2	6	1, 2, 6, 123, 137 y 138	2 y 3	1 y 48
Innovación, productividad y competitividad	1, 5 y 123	21, 22 y 23	26	2, 6 y 7	1, 8, 9 y 12	2	6 y 33	1, 2, 6 y 129	2 y 3	1, 3, 48 y 66
Cohesión social e igualdad sustantiva	1, 3, 4, 115 y 123	21, 22, 23, 25 y 26	26	2, 11, 12 y 13	1, 2, 3, 4, 5 y 11	2	6	1, 2, 6, 123, 137 y 138	2 y 3	1 y 48

Fuente: Elaboración propia, en base al contenido del PLADIEM 2015-2021 y el contenido de los instrumentos jurídicos señalados.

Es necesario realizar el señalamiento que la tabla anteriormente mostrada, únicamente toma en cuenta aquellos artículos que contienen los derechos sociales

que deben de ser garantizados por las políticas sociales del Estado de Michoacán para el combate a la pobreza. Mientras que la congruencia con los artículos que sirvieron de sustento para la planificación y el diseño de las mismas se abordaron ya anteriormente en el presente capítulo.

Es necesario puntualizar, que si bien es cierto, de acuerdo al contenido de las políticas sociales del Estado de Michoacán, mismas que se encuentran dentro de las prioridades ya analizadas del PLADIE 2015-2021, se puede decir que las mismas fueron diseñadas y formuladas en atención a su marco jurídico, así como a las principales necesidades latentes en la población, pero esto no quiere decir necesariamente que cumplan con su cometido. Al término del presente capítulo se pretende definir si las políticas sociales del Gobierno de Michoacán 2015-2021, han resultado eficientes y eficaces para los objetivos para los cuales fueron formuladas, toda vez, que el que estas, se encuentren correctamente diseñadas y formuladas, no quiere decir que al momento de su implementación rindan los resultados esperados.

Con lo anteriormente desarrollado han sido identificadas las políticas sociales que son planteadas por el Gobierno del Michoacán 2015-2021 para el desarrollo social del Estado y pon ende para el combate a la pobreza y la disminución de las brechas sociales, demostrando que para su diseño y formulación, y de acuerdo al análisis formulado del marco jurídico de las políticas sociales, se puede establecer que el Gobierno del Estado ha tomado en consideración, lo establecido en los lineamientos que comprenden el marco jurídico tanto nacional como estatal.

4.2 Programas y Acciones destinados al Combate a la Pobreza del Gobierno de Michoacán 2015-2021

Hasta este punto de la investigación las políticas sociales del Estado de Michoacán 2015-2021, han demostrado que efectivamente han seguido el proceso que deben

de seguir todas las políticas públicas. Recapitulando un poco y con la finalidad de mostrar lo anteriormente señalado, se debe de recordar que toda política pública debe de cumplir una serie de fases para su adecuado funcionamiento, las cuales se considera son el ciclo de las políticas públicas, dichas fases como se recordara, son la iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.

Se puede decir, que las políticas sociales del Estado de Michoacán 2015-2021, han cubierto las tres primeras fases, la iniciación, la estimación y la selección, estas fases como se recordara, serán aquellas que versan en todo lo referente al diseño y formulación de las políticas públicas, toda vez que dentro de ellas se realizan acciones muy específicas, tales como el planteamiento del problema, realización del diagnóstico, establecimiento de metas, objetivos y alcances, bosquejo de acciones o programas, establecer las opciones, definición de los indicadores, y selección entre las opciones, es por tal motivo que se considera han quedado cubiertas dichas fases.

Ahora que han quedado definidas las políticas sociales del Gobierno de Michoacán 2015-2021, toca el turno de la siguiente fase, la cual consiste en la implementación. De acuerdo a lo señalado con anterioridad, y de acuerdo a lo desarrollado hasta este punto de la investigación, las políticas sociales del Estado han sido definidas, estas se encuentran insertas dentro de las prioridades del PLADIEM 2015-2021, como ya se pudo observar, e incluso aunque no se mencione dentro de dicho instrumento, el Gobierno de Michoacán, al momento de su diseño y formulación, a su vez debe de tener previstas, ya algunas acciones o programas concretos para la implementación de dichas políticas.

Las acciones concretas que se refieren con anterioridad, y a través de las cuales se implementaran las políticas sociales del Gobierno de Michoacán 2015-2021, son los programas sociales, anteriormente ya se señalaba a estos como el medio predilecto a través del cual las políticas sociales son implementadas. El que

una política social funcione o no, en gran parte de tiempo, es resultado de la manera en la que se implementa, lo que quiere decir, que resulta de suma importancia, la manera en la que se ejecutan los programas sociales, ya que de ello depende el alcanzar los objetivos y metas de las políticas sociales.

En el Estado de Michoacán, y basándose en los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL, se puede señalar muy puntualmente a las autoridades estatales responsables de la implementación de las políticas sociales en el Estado, y por ende aquellas responsables de la ejecución de los programas sociales. Las Secretarías de Estado que ejecutan los programas sociales estatales, formulados por el Gobierno de Michoacán 2015-2021, destinados al desarrollo social y por ende aquellos que contribuyen al combate a la pobreza, son:

- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario
- Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano
- Secretaría del Migrante
- Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacana

De las secretarías anteriormente señaladas, se puede decir, que el anterior Gobierno de Michoacán, que comprendió del periodo 2012-2015, en el periodo 2013-2015, destino un total de 79 mil 524 millones 70 mil 899 pesos mexicanos para la operatividad de dichas Secretarías de Estado u homologas y por ende para la ejecución de sus programas o acciones destinadas al desarrollo social y el combate a la pobreza, mientras que el Gobierno de Michoacán 2015-2021, en el periodo

2016-2018, destino un total de 82 mil 676 millones 266 mil 823 pesos mexicanos.¹⁰⁰ Para efectos de presentar las anteriores cifras se tomó en cuenta, a partir del primer Presupuesto de Egresos aprobado, dentro de las respectivas administraciones.

Es importante mencionar que las anteriores cifras mostradas únicamente se refiere a la estructura de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, reconociendo de igual manera que dentro de la administración pública descentralizada del Estado, de igual manera existen algunas dependencia que coadyuvan de cerca con la administración pública centralizada para el desarrollo social y el combate a la pobreza, como es el caso del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el cual tiene una gran importancia en el combate a la pobreza en el Estado y en la atención a los grupos vulnerables. Esta institución en el periodo 2013-2015 recibió la cantidad de 1 mil 262 millones 239 mil 549 pesos mexicanos, mientras que en el periodo de 2016-2018 recibió la cantidad de 2 mil 239 millones 696 mil 866 pesos mexicanos. Las cifras anteriormente mostradas, permitirán definir la efectividad y eficacia de las políticas sociales más adelante.

Todas y cada una de las acciones y programas que ejecutan las Secretarías de Estado y las dependencias de la administración pública descentralizada, mencionadas con anterioridad, no únicamente contribuyen al desarrollo social del Estado, sino que al buscar el desarrollo social del Estado, también se consigue el combate a la pobreza. De acuerdo al Inventario de CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social del 2016, mismo que fue tomado en cuenta por el “Informe de pobreza y evaluación 2020, para el Estado de Michoacán”, señala que el Gobierno del Estado de Michoacán para 2016 tuvo 29 programas que incidían directamente en el desarrollo social y el combate a la pobreza.¹⁰¹

¹⁰⁰ Esta cifra se obtuvo de la suma de los presupuestos que se le otorgó a las Secretarías de Estado respectivas, en los presupuestos de egresos que corresponde a los periodos de 2013-2015 y 2016-2018.

¹⁰¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Informe de pobreza y evaluación 2020. Michoacán*, México, CONEVAL, 2020, p.84

Dichos programas son:

Programa de Fomento Agrícola

Programa de Microfinanciamiento Palabra de Mujer

Programa de Enfermería Binacional

Programa de Desarrollo a la Microempresa Rural

Programa de Apoyo y Combate al Rezago de la Vivienda

Programa de Sanidad Vegetal, Inspección de la Movilización Agrícola e Inocuidad Agrícola

Programa de Seguridad Alimentaria y Fomento a la Agricultura Familiar
“Sustenta”

Programa de Capacitación Rural Integral

Programa de Talentos Deportivos

Programa de Becas de Retención, Apoyo y Excelencia de Educación Media Superior

Programa de Escuelas para Padres

Programa Médico en tu Casa

Programa Estatal de Derechos Humanos

Programa de Becas de Aprovechamiento

Programa Secundaria a Distancia para Adultos

Programa Cáncer de la Mujer

Programa Gratuidad para Prestación de Servicios de Atención Médica Integral y Suministro de Medicamentos para Niños

Programa Obesidad y Riesgo Cardiovascular

Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia

Programa de Salud Mental

Programa de Gratuidad para la Atención Médica de los Adultos Mayores

Programa de Lectura entre Ver y Pensar

Programa de Acercamientos Sonoros

Programa Si Alimenta

Programa Beca Futuro
Programa Fondo para el Desarrollo Artesanal
Programa de desayunos escolares
Programa de Atención a Jóvenes y Niños en Riesgo
Programa de Lectura Científica¹⁰²

De acuerdo al CONEVAL, la identificación de los programas anteriormente señalados, se hizo consultando principalmente tres fuentes de información, las páginas web del Estado, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta de la Hacienda Pública, todas correspondientes al ejercicio fiscal 2016. El propio CONEVAL para la elección de los programas y acciones de desarrollo social, creo los siguientes criterios de inclusión para el Listado de programas y Acciones de Desarrollo Social de cada Entidad Federativa, mismos que son:

- Se hayan alineado con alguno de los Derechos Sociales o con la Dimensión de Bienestar Económico
- Hayan sido operados por una dependencia o entidad de la administración pública estatal durante el ejercicio fiscal 2016.
- Contaron con algún documento normativo: reglas, lineamientos, manual de operación o similares; de no ser el caso, que contaran con información estructurada relacionada con su objetivo y asignación de presupuesto¹⁰³

¹⁰² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Programas por entidad federativa, Michoacán”, *Inventario de programas y acciones estatales de desarrollo social*, México, CONEVAL, 2016. Disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/Busqueda.aspx?pEstId=16>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁰³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social*, México, CONEVAL, 2016, p. 12.

De lo anterior se puede deducir tres cosas: la primera de ellas es la falta de transparencia y difusión Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021 en sus programas sociales, toda vez que si los mismos fueron tomados de las páginas web del propio gobierno, así como de los instrumentos jurídicos ya mencionados, es una cantidad mínima de programas sociales destinados al desarrollo social y al combate a la pobreza. Es necesario que cada dependencia de gobierno, sea transparente y realice una adecuada difusión de sus programas, esto teniendo como principal objetivo, aumentar notablemente el alcance de los programas en relación a su población objetivo.

La segunda cuestión que se puede deducir, es la nula o pésima planificación en la formulación y diseño de las acciones concretas de las políticas sociales, o sea de los programas sociales, esto principalmente a que si se toma en cuenta los criterios de elegibilidad de los programas sociales, en donde se señala que deberán de contar con algún documento normativo o bien con información estructurada relacionada con su objetivo y asignación de presupuesto, tomando en cuenta el listado de programas sociales publicados por la Dirección de transparencia y Acceso a la información del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, se puede observar que dentro del ejercicio fiscal 2016, se puede encontrar un número mucho mayor de programas y acciones sociales de los que reconoce el Listado de programas y Acciones de Desarrollo Social de cada Entidad Federativa emitido por el CONEVAL, lo que nos lleva a concluir que las demás acciones carecían de alguno de los criterios de elegibilidad lo que demostraría su falta de planeación, en el diseño y formulación de los programas sociales.

La tercera de las cuestiones que se puede visualizar de acuerdo a lo anterior, es que no existe actualización alguna del Listado de programas y Acciones de Desarrollo Social de cada Entidad Federativa, por lo cual no se le está dando un seguimiento en cuanto a sus metas, objetivos y alcances, es necesario que este listado sea actualizado anualmente de manera que se puedan conocer los avances

de los mismos. Se considera necesario que todos y cada uno de los Gobiernos que se encuentren en turno en el Estado, cuenten con un catálogo de programas sociales, de manera que se identifiquen de una manera más sencilla y precisa los mismos.

De acuerdo a la fracción XV del artículo 35 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán, se señala la obligación de los sujetos obligados a poner a disposición del público y mantener actualizada la información de los programas de subsidio, estímulos y apoyos, dentro de los cuales se engloban los programas sociales de combate a la pobreza.

En este sentido y cumpliendo con su obligación, en los portales web de las dependencias del Gobierno de Estado de Michoacán 2015-2021, y situándonos en el ejercicio fiscal 2018, se pudieron encontrar un total de 65 programas sociales, destinados al combate a la pobreza, mismos que se distribuyeron de la siguiente manera

- Secretaría de Educación

Esta dependencia, en su portal web, no reporta actualización de los programas sociales que implementa desde 2015. De acuerdo al portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, dicha dependencia ejercía los siguientes programas sociales:

Programa de Dotación de Calzado Escolar

Programa Centros de Educación Básica para Adultos

Programa Consejos de Participación Social en la Educación

Programa de Textos Gratuitos y Materiales Didácticos

Programa Asociación de Padres de Familia

Programa de Albergues Escolares Rurales y Casas Escuela¹⁰⁴

- Secretaría de Desarrollo Económico

Esta dependencia, en su portal web, reporta la ejecución de los siguientes programas sociales en el ejercicio fiscal 2018:

Apoyos, Estímulos e incentivos Empresariales

Intervención a sectores Industrial, Agroindustrial y Minero

Programa “Abriendo Espacios”

Programa “Hecho en Mich”

Programa para el Desarrollo y Competitividad a la Microempresa

Programa de Becas de Capacitación para Exportar

Programa “Crea tu Marca”

Programa de Capacitación para MIPYMES¹⁰⁵

Mientras que de acuerdo al portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, dicha dependencia únicamente ejercía los siguientes programas sociales:

Programa Centro de Desarrollo Empresarial para Impulsar la Competitividad de Michoacán

Programa de Apoyo para Microempresas del Estado Michoacán (Vende Más)

¹⁰⁴ Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaría de Educación en el Estado”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEE, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=13#. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁰⁵ Secretaría de Desarrollo Económico de Michoacán, “Programas”, *Portal Web*, México, SEDECO, 2019. Disponible en <http://sedeco.michoacan.gob.mx/convocatorias/>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

Programa de Lucha Contra la Carestía¹⁰⁶

- Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario

Esta dependencia, en su portal web, no reporta actualización de los programas sociales que implementa desde 2015. De acuerdo al portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, dicha dependencia ejercía los siguientes programas sociales:

Programa de acciones emergentes

Programa de Capacitación Rural Integral

Programa de Desarrollo Agroalimentario y de Traspasos

Programa de Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad productiva.

Programa Fomento a la Promoción Comercial e Industrialización de Productos Agropecuarios.

Programa de Infraestructura Básica Agropecuaria

Programa Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

Programa Semillas Agrícolas Mejoradas

Programa de Tecnificación de Riego¹⁰⁷

- Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial

¹⁰⁶ Secretaría de Desarrollo Económico de Michoacán, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaría de Desarrollo Económico”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEDECO, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=10. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁰⁷ Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario de Michoacán, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaría de Desarrollo Agroalimentario”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEDRUA, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=11. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

Esta dependencia, en su portal web, reporta la ejecución de los programas sociales para el ejercicio fiscal 2018:

Programa Estatal de Asentamientos Humanos

Programa Especial de Educación Ambiental para la Sustentabilidad

Participación en el Fondo Metropolitano

Participación en el Fondo de Accesibilidad en el Transporte Público para Personas con Discapacidad¹⁰⁸

Mientras que el portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, reporta que dicha dependencia ejercía únicamente el siguiente programa social:

Programa Estatal de Atención a Asentamiento Humanos¹⁰⁹

- Secretaría de Salud

En el portal web de la dependencia, en su apartado de programas y convocatorias, no tiene registro alguno en lo referente a programas sociales aplicados en el 2018. Mientras que el portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, reporta que dicha dependencia ejercía los siguientes programas sociales:

¹⁰⁸ Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial de Michoacán, "Página de Inicio", *Portal Web*, México, SEMACDET, 2019. Disponible en <http://semacdet.michoacan.gob.mx/>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁰⁹ Secretaría de Medio Ambiente Cambio Climático y Desarrollo Territorial de Michoacán, "Programas sociales desarrollados 2018, Secretaría de Medio Ambiente Cambio Climático y Desarrollo Territorial", *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEMACDET, 2020. Disponible en http://www.laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=18#. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

Programa de Gratuidad para la Atención Médica Integral de los Adultos Mayores

Programa de Gratuidad para la Prestación de Servicios de Atención Médica Integral y Suministros de Medicamentos para Niños del Estado de Michoacán con Padecimiento de Cáncer

Programa de Apoyo con Medicamentos Inmunosupresores a Pacientes con Trasplante Renal

Programa de Gratuidad para la Atención de Niños Michoacanos con Quemaduras de Tercer Grado¹¹⁰

- Secretaría de Desarrollo Social y Humano

En el portal web de la dependencia, en su apartado de programas y convocatorias, no tiene registro alguno en lo referente a programas sociales aplicados en el 2018. Mientras que el portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, reporta que dicha dependencia ejercía los siguientes programas sociales:

Programa SÍALIMENTA

Programa de Apoyos en Especie en Caso de Contingencias

Programa Beca Futuro

Programa Casa Bienestar

Programa de Corresponsabilidad Social¹¹¹

¹¹⁰ Secretaría de Salud de Michoacán, "Programas sociales desarrollados 2018, Secretaría de Salud", *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SSM, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=21#. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹¹¹ Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Michoacán, "Programas sociales desarrollados 2018, Secretaría de Desarrollo Social y Humano", *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEDESOH, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=19. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

- Secretaria del Migrante

En el portal web de la dependencia, en su apartado de programas y convocatorias, no tiene registro alguno en lo referente a programas sociales aplicados en el 2018. Mientras que el portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, reporta que dicha dependencia ejercía los siguientes programas sociales:

Programa Fondo de Apoyo para el Migrante

Programa 3x1 para Migrantes¹¹²

- Secretaria de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas

Esta dependencia, en su portal web, reporta la ejecución de los programas sociales para el ejercicio fiscal 2018:

Programa Palabra de Mujer

Programa de Igualdad¹¹³

Mientras que el portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, reporta que dicha dependencia ejercía los siguientes programas social:

Programa Palabra de Mujer

¹¹² Secretaria del Migrante de Michoacán, "Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria del Migrante", *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SMM, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=24. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹¹³ Secretaria de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres de Michoacán, "Página de Inicio", *Portal Web*, México, SISDMM, 2019. Disponible en <http://mujer.michoacan.gob.mx/>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

Programa de Apoyo a la Vivienda¹¹⁴

Se considera de igual manera importante mencionar aquellos programas sociales que son desarrollados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán, toda vez que de igual manera aunque dicha dependencia no se encuentre dentro de la administración pública centralizada del Estado de Michoacán, resulta ser sumamente importante para la erradicación de la pobreza en el Estado, ya que la mayor parte de sus programas y acciones se destinan al combate a la pobreza y a la disminución de las brechas sociales.

En su página web el Sistema para el Desarrollo integral de la Familia, Michoacán, no reporta la ejecución de programas sociales para el ejercicio fiscal 2018, pero de acuerdo al portal de transparencia de Gobierno del Estado para 2018, se reporta que dicha dependencia ejercía los siguientes programas social:

Programa de Apoyos Directos Asistenciales a Personas en Estado de Vulnerabilidad

Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo

Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables

Programa Atención a Población en Condiciones de Emergencia

Programa de Atención, Transporte y Renovación de la Infraestructura para el Tratamiento de las Personas con Discapacidad

Programa Avanza DIFerente

Programa de Becas Académicas para Niños Trabajadores o en Riesgo de Trabajo

Programa de Becas para Personas con Discapacidad

¹¹⁴ Secretaria de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres de Michoacán, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SISDMM, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=16. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

Programa Centro de Asistencia Infantil Comunitario
Programa Centro de Asistencia y Desarrollo Infantil
Programa Comunidad DIFerente
Programa de Desayunos Escolares
Programa de Dotación de Ayudas Funcionales para Personas con Discapacidad
Programa de Equipamiento de Centros de Atención y Encuentro para Adultos Mayores
Programa de Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo
Programa de Instalación y Seguimiento de Ludotecas Públicas
Programa de Jornadas Optométricas
Programa de Proyecto Productivos Comunitarios
Programa de Requipamiento de UBR'S¹¹⁵

Como se puede observar, el Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, en el periodo 2016-2018, tomando en cuenta este periodo, debido que aunque el Gobierno del Ing. Silvano Aureoles Conejo tomo posesión en 2015, los recursos, los programas y las acciones que operaban en dicho año, correspondían a la anterior administración, en dicho periodo, el Gobierno de Michoacán 2015-2021, ejecuto un gran número de programas sociales, es importante puntualizar que existe un mayor número de programas que ejecutan dichas dependencias, pero en esta investigación, únicamente fueron tomados en cuenta, aquellos programas que fueron destinados muy puntualmente a la atención de grupos vulnerables o en situación de pobreza.

¹¹⁵ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán, “Programas sociales desarrollados 2018, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SDIF Michoacán, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=26 Fecha de consulta: Agosto de 2020.

Todos y cada uno de ellos contribuyen para disminuir las brechas sociales presentes en el Estado y el combate a la pobreza, atendiendo a grupos vulnerables específicos. Si bien es cierto que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, de acuerdo a sus facultades y atribuciones, es la encargada de combatir la pobreza en el Estado de Michoacán, se considera que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán, es aquel organismo de la administración pública que mayor injerencia tiene en la erradicación de la pobreza, puesto que es esta la que implementa el mayor número de programas para tal objetivo.

Es necesario que a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, se dote de los medios necesarios para cumplir con esta actividad en específico, ya que de acuerdo a los programas y acciones desarrolladas para el combate a la pobreza y tomando en cuenta que es esta la dependencia encargada de su atención, se considera que su actuar es muy limitado para la erradicación de la pobreza y la disminución de las brechas sociales.

4.2.1 Evaluación de los Programas Sociales destinados al Combate a la Pobreza en Michoacán

Debido a la importancia que representan los programas sociales para el combate a la pobreza, y de igual manera, debido a que estos ejercen presupuesto público, es necesario que se evalúe su ejecución, ya que tal y como lo señala el CONEVAL, lo que se mide se puede mejorar. La LGDS, en su artículo 74 y la LDSEMO en su artículo 40, señalan que para la evaluación de resultados, todos los programas sociales deberán de incluir indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

Los indicadores de resultados de evaluación, deberán de reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de las políticas sociales, esto de acuerdo a los artículos, 75 de la LGDS y 42 de la LDSEMO. A su vez los indicadores de gestión

y servicios deberán de reflejar los resultados y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la política social, esto de acuerdo a los artículos 76 de la LGDS y 43 de la LDSEMO.

Es necesario señalar que cada programa social contara con sus propios indicadores, mismos que se encontraran en sus reglas de operación, esto de acuerdo al artículo 51, fracción XIV de la LDSEMO. Las reglas de operación, de acuerdo al artículo 50 de la LDSEMO, son el instrumento a través del cual se definirán las bases en forma ordenada y sistemática que deberá de seguir cada programa en su planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación.

Es importante mencionar que la evaluación de los programas sociales estará a cargo del Consejo Consultivo de Desarrollo Social, esto de acuerdo al artículo 39 de la LDSEMO, mismo que forma parte del Sistema Estatal de Desarrollo Social de Michoacán. El Consejo Consultivo aparte de tener la obligación de realizar la evaluación de los programas sociales, también será el encargado de publicar en el primer trimestre del año los resultados de la evaluación de cada uno de los programas sociales, esto de acuerdo al artículo 44 de la LDSEMO.

Es necesario puntualizar que el Sistema Estatal de Desarrollo Social del Estado de Michoacán para el periodo 2015-2021, se instaló el 12 de marzo de 2018, esto de acuerdo a la difusión realizada por parte del Gobierno, aunque en la difusión realizada, únicamente se señala que se tomó protesta a las y los integrantes del Comité Directivo y Sub Comité, no haciendo alusión alguna con respecto al Consejo Consultivo. Cabe mencionar de igual manera que dentro del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, no se encuentra publicada el acta constitutiva del Sistema Estatal de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Michoacán 2018-2021, ni mucho menos se encuentra publicación alguna de los resultados de la evaluación de los programas sociales que anteriormente se mencionaba.

Para fines de la presente investigación en la Plataforma Nacional de Transparencia se solicitó los resultados de las evaluaciones realizadas por el Consejo Consultivo, tanto a la Secretaria de Gobierno, como a la Secretaria de Desarrollo Social y Humano, teniendo como contestación, que dicho consejo hasta la fecha no había sesionado.

Volviendo al tema de la evaluación de los programas sociales, y debido a su extensión, y a la complejidad que representaría el analizar todos y cada uno de los programas sociales destinados al combate a la pobreza que implemento el Gobierno de Michoacán 2015-2021, dentro del periodo que comprende 2016-2018, se optó por analizar uno de los programas estelares de dicho gobierno, el programa “Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores de Michoacán (SIALIMENTA)”. El tomar como programa muestra al SIALIMENTA, permitirá tener una aproximación de los principales aciertos y errores, que se presentan en el diseño, en la implementación y en la evaluación de los programas sociales ejecutados por el Gobierno de Michoacán.

4.3 Programa Muestra: Sistema integral de alimentación para adultos mayores de Michoacán

El programa “Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores de Michoacán (SIALIMENTA), fue presentado en el año 2016, como uno de los programas estelares que implementaría el Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, cabe mencionar que dicho programa es uno de los pocos a los cuales se le ha dado continuidad independientemente del partido que se encuentre en el Gobierno, una cuestión que se considera sumamente atinada.

En la administración del Gobierno de Michoacán 2012-2015, el cual estaba encabezado por el Lic. Fausto Vallejo Figuera, dicho programa se denominaba “Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores”, al entrar el Gobierno de

Michoacán 2015-2021, encabezado por el Ing. Silvano Aureoles Conejo, dicho programa se reformo tanto en su nombre, como en su contenido y en sus reglas de operación, pero en esencia sigue siendo el mismo, un programa que consiste en la entrega de apoyos alimentarios a adultos mayores de 65 años en condiciones de vulnerabilidad. Cabe mencionar que de acuerdo a una ficha informativa que muestra el CONEVAL, en donde se puede observar los antecedentes del mismo, señala que dicho programa de entrega de apoyos alimentarios a adultos mayores, que implementa la SEPSOL, ahora SEDESOH, data del año 2009.¹¹⁶

En el acuerdo de creación del Programa SIALIMENTA, mismo que fue publicado junto con sus reglas de operación, en el Periódico Oficial del Estado Michoacán, el 30 de Junio de 2016, se señala en su artículo 1°, que la creación del Programa Sistema Integral de Alimentación para Adultos Mayores “SIALIMENTA”, se crea con el objeto de mejorar las condiciones alimentarias básicas de las personas de 65 años de edad en adelante en condiciones alimentarias de vulnerabilidad, para contribuir a incrementar su calidad de vida.

En las reglas de operación del programa, se pueden identificar claramente sus objetivos, población objetivo, cobertura, temporalidad, requisitos, operatividad del programa e indicadores para su evaluación. A continuación se mostrara aquellos componentes que se consideran más importantes, para posteriormente dentro del subtítulo correspondiente a la crítica del mismo, realizar las observaciones correspondientes.

Los componentes de las Reglas de Operación más relevantes del programa SIALIEMENTA son los siguientes:

¹¹⁶ Secretaria de Política Social, “Ficha con información del programa, Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores”, *Biblioteca digital en monitoreo y evaluación de las Entidades Federativas*, México, CONEVAL, 2015. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/michoacan-fichanutricionadultosmayores-2015.pdf>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

4.3.1 Objetivos

En una primera instancia y de acuerdo al artículo 51 de la LDSEMO, donde se puede encontrar el contenido que deberá de tener, toda regla de operación, señala en su fracción I, los objetivos como uno de sus componentes. De una manera más precisa la Guía Técnica para la Elaboración de Programas y sus Reglas de Operación del Gobierno del Estado 2015-2021, señala que las reglas de operación deberán de contener dentro del apartado de objetivos, tanto objetivos generales como objetivos específicos.

La Guía Técnica señalada, determina que dentro del objetivo general, “deberá de enunciarse de manera general las acciones a realizar, su finalidad y alcance; debiendo de referirse su relación con las prioridades del desarrollo Integral.”¹¹⁷ Como se puede observar el objetivo general, debe englobar la información más relevante del programa, en pocas palabras dentro del mismo, deben de responderse las siguientes preguntas: ¿Qué?, ¿Por qué?, ¿Para qué? y ¿Cómo?.

Con respecto a los objetivos específicos, dicha Guía Técnica, los define como “metas secundarias y de corto alcance”¹¹⁸. Se puede señalar que el cumplimiento de estos objetivos tienen dos efectos: deben de cumplirse escalonadamente o en conjunto para el cumplimiento del objetivo general o bien cumplir ciertas acciones u objetivos del programa, coadyuvando así al cumplimiento de metas distintas a las establecidas.

El programa SIALIMENTA de acuerdo a sus reglas de operación, señala como su objetivo general:

¹¹⁷ Gobierno del Estado de Michoacán, *Guía Técnica para la Elaboración de Programas y sus Reglas de Operación del Gobierno del Estado 2015-2021*, México, GM, 2015, p.6.

¹¹⁸ Ídem.

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.

Mientras que las propias reglas de operación señalan como objetivos específicos del programa, los siguientes:

- 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.
- 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.

Es necesario que los programas sociales tengan bien definidos sus objetivos, ya que en base a estos, se deberá de formular las acciones concretas del programa, diseñando y eligiendo aquellas que se consideren de mayor impacto para la consecución de sus objetivos.

4.3.2 Población Objetivo, Requisitos y Criterios de Elegibilidad

La misma Guía Técnica del Gobierno de Michoacán para la formulación de programas, señala que dentro de las Reglas de Operación, se deberá de “definir claramente a las personas específicas o grupos sociales que recibirán el apoyo.”¹¹⁹ En atención a lo anterior, las reglas de operación del programa, precisan que su

¹¹⁹ Ibídem, p.7.

población objetivo, serán los adultos mayores, en condición de alta vulnerabilidad y en pobreza extrema o alimentaria.

Aunque parecen no ser tan precisas en este apartado, es necesario ir más a fondo para su entendimiento, ya que dentro del apartado de “definiciones”, de dichas reglas, se hace el señalamiento muy puntual de que al referirse dentro de las Reglas de Operación, a adultos mayores, se deberá entender, que serán aquellas personas de 65 años en adelante. Es por lo anterior y para ser más precisos, que podemos deducir, que la población objetivo, serán aquellas personas de 65 años en adelante del Estado de Michoacán en condiciones de muy alta vulnerabilidad, pobreza extrema o alimentaria.

En lo referente a los criterios de elegibilidad, la Guía Técnica menciona, que es necesario, que toda Regla de Operación, establezca con claridad los requisitos y criterios de elegibilidad de los solicitantes, mismos que permitan su inclusión en el programa, lo anterior de igual manera, para evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de apoyos.¹²⁰

En cuanto a los requisitos, las Reglas de Operación del programa, señala que los solicitantes al apoyo del programa deberán de cumplir con los siguientes requisitos:

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
4. Copia de comprobante de domicilio y original para su cotejo.

¹²⁰ Ídem.

Señalando a su vez, que si por alguna razón, el solicitante no cuenta con 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.

En cuanto a los criterios de elegibilidad, se menciona que cuando dos o más solicitantes del programa, se encuentren en igualdad de circunstancias, se dará preferencia, 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;
- e) Que los Adultos mayores no dependan de algún familiar

El tener definido claramente la población objetivo, los requisitos y los criterios de elegibilidad, es algo de gran relevancia para el adecuado funcionamiento del programa, ya que esto permitirá, que el programa realmente vaya orientado al grupo vulnerable que se pretende atender, ya que de no especificarse de manera precisa los anteriores componentes, el programa puede desviarse de sus objetivos.

4.3.3 Cobertura y Temporalidad

En cuanto a la cobertura y temporalidad del programa, la Guía Técnica, únicamente hace referencia a la cobertura, señalando que, dentro de las Reglas de Operación, debe de quedar asentado el alcance o cobertura¹²¹, refiriéndose con esto al ámbito geográfico de aplicación del programa, por lo cual resulta necesario determinar si aplicación del programa se realizara de manera uniforme en todo el Estado o bien únicamente en algunas regiones o municipios. Las Reglas de Operación del programa SIALIMENTA, en lo referente a su alcance, señala:

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.

Como ya se mencionaba anteriormente, la Guía Técnica, no hace mención alguna a la temporalidad, se considera importante, que se especifique la temporalidad dentro de los programas sociales, ya que debido a su naturaleza de asistencia a los grupos vulnerables, el no especificar la temporalidad del mismo traerá consigo incertidumbre y preocupación en los beneficiarios del programa.

Las Reglas de Operación del SIALIMENTA, no especifica claramente la temporalidad que el programa tendrá, lo que pudiera implicar su falta de continuidad y con esto el incumplimiento de sus objetivos. Algo similar en cuanto a la temporalidad, pudiera ser lo señalado dentro de los objetivos específicos, en donde se especifica que se deberá de dotar de manera mensual el apoyo alimentario a los adultos mayores, aunque no se señala claramente la temporalidad, lo que pudiera entenderse como un programa permanente o bien como un programa sin compromisos reales y tangibles, lo que implicaría su falta de continuidad.

¹²¹ Ídem

4.3.4 Operatividad del Programa

La operatividad del programa, se considera como la parte más importante, de toda política pública, ya que es aquí donde realmente se llega a consolidar lo establecido dentro de una política pública. En cuanto a la operatividad del programa la Guía Técnica del Gobierno del Estado de Michoacán para la elaboración de programas, señala, que dentro de las Reglas de Operación, se deberá de:

Especificar en forma detallada y cronológica los pasos los pasos a seguir desde la recepción de la solicitud hasta la autorización y entrega de apoyo, indicando la participación de las instancias oficiales en cada una de las acciones del mismo, de manera que se determine la responsabilidad de cada una de las autoridades administrativas que participarán en el desarrollo de las actividades, así como establecer un procedimiento ágil y transparente para los beneficiarios del programa.¹²²

Las Reglas de Operación del programa SIALIMENTA, destina un apartado dentro de las mismas, para cumplimentar con lo anteriormente señalado el cual denomina, Mecánica de Operación, el cual a la letra señala:

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

¹²² Ibídem, pp. 7-8.

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 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;

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 adecuados para el eficiente funcionamiento del Programa.

Como se puede observar efectivamente, dentro de este apartado de las Reglas de Operación, se puede conocer de manera muy general, de qué manera deberá de operar el programa, desarrollando las actividades más generales que integran el mismo, pero desde un punto de vista objetivo, se considera que es necesario ser más precisos en cuanto a su operatividad, como por ejemplo ser más claros en el procedimiento de depuración del padrón de beneficiarios, lista de espera, problemáticas que puedan surgir en la implementación del mismo, autorizados para recoger las despensas y sus requisitos, subsanación de faltas en las comprobación de entrega de las despensas de los municipios, entre otros.

4.3.5 Evaluación y Resultados

La Guía Técnica para la Elaboración de Programas y sus Reglas de Operación, señala que toda Regla de Operación, deberá de contener dentro de sus apartado de Transparencia, un apartado destinado a la evaluación e Indicadores de

resultados, que deberá de “determinar las acciones y mecanismos para llevar a cabo la valoración, el seguimiento y los resultados que se logren en el uso de los recursos con que cuente el programa, así como el impacto del Programa, incluyendo la calidad y grado de participación de las instancias gubernamentales.”¹²³

La incorporación de estas acciones y mecanismos, los programas sociales, los reflejan a través de los indicadores de evaluación, esto de igual manera cumplimentando con lo señalado por los artículos 74 de la LGDS y 40 de la LDSEMO, los cuales obligan a las autoridades a realizar una evaluación de resultados de los programas sociales, misma que deberá de incluir indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

En este apartado de Evaluación e Indicadores de Resultados, las Reglas de Operación del programa SIALIEMNTA, señala dentro de su contenido, lo siguiente:

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;

En lo relativo a este indicador, se tiene conocimiento que es un indicador que se evalúa en base a las comprobaciones que obran dentro del expediente técnico del programa, para 2018, dicho expediente reporta la entrega del 100% de los apoyos alimentarios.

¹²³ Ibídem, pp. 8-9

- 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;
- d) 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;

Calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes para satisfacer los objetivos del Programa.

En este apartado como se puede observar, el programa SIALIEMENTA, cuenta con las acciones específicas para la evaluación de su programa, ya que como la propia ley lo reglamenta, incluye indicadores de resultados, así como indicadores de gestión relativos a la ejecución del programa. En lo relativo a este programa, y de manera muy general, se puede deducir que efectivamente el programa se encuentra cumpliendo su cometido, esto principalmente, a que en cifras presentadas por el CONEVAL, se indica una disminución de la pobreza alimentaria dentro de la población.

Para 2016, el CONEVAL, reporta que Michoacán, ocupó el lugar 6 respecto a las demás entidades federativas, por el porcentaje de adultos mayores en situación de pobreza, mismo que era del 53.5%, lo que representa aproximadamente 226,100 adultos mayores.¹²⁴ Mientras que para 2018, el CONEVAL reportaba que el 45.9% de los adultos mayores vivía en condiciones de pobreza, ocupando el lugar 11 respecto a las demás entidades federativas, con aproximadamente 188,200 adultos mayores.¹²⁵ Como puede observarse, dentro del universo poblacional que atiende el programa, hubo una disminución de pobreza de 7.6 puntos porcentuales, lo que representa una disminución de casi 40 mil adultos mayores que dejaron la pobreza, algo que resulta de gran valía, debido al poco tiempo en que se consiguió dicha disminución.

Aunque si bien es cierto, no puede retribuírsele este avance únicamente a la ejecución del programa SIALIEMENTA, si se puede decir que contribuyó a la disminución de la pobreza de este grupo vulnerable, lo anterior en conjunto con las demás acciones y programas, que emanan de las políticas sociales del Gobierno de Michoacán 2015-2021, focalizadas para el combate a la pobreza, lo que también muestra cierta efectividad de las mismas.

Ahora que ya se conoce el contenido de las Reglas de Operación, y la manera en la que se debe de ejecutar el programa, se procederá a realizar una crítica del mismo, con los conocimientos adquiridos por el de la voz, específicamente del diseño e implementación del programa SIALIEMENTA.

¹²⁴ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *informe de pobreza y evaluación 2018. Michoacán*, México, CONEVAL, 2018, p.26.

¹²⁵ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *informe de pobreza y evaluación 2020. Michoacán*, México, CONEVAL, 2020, pp.25-26.

4.3.6 Crítica al Programa

Las críticas al programa que se realizaran, serán en base a los conocimientos adquiridos por el de la voz, a través de la técnica de investigación y observación, mismos que fueron adquiridos directamente de lo observado, en la atención tanto a autoridades municipales como a beneficiarios del programa SIALIMENTA, así como en la entrega de los apoyos alimentarios para adultos mayores en diferentes municipios del Estado de Michoacán, lo anterior en razón, de que un servidor laboro por cerca de 7 años, en la dirección de la SEDESOH encargada de la implementación del programa, desempeñando el cargo de encargado o enlace de la Secretaria con la Región 2 Bajío del Estado de Michoacán, motivo por el cual fue posible observar varias fallas y desaciertos al momento de la implementación del programa SIALIMENTA y de varios programas que desempeña la SEDESOH.

Se iniciara con lo referente al contenido de las Reglas de Operación del SIALIMENTA, como ya se mencionaba, se considera que el contenido de las mismas, aunque cumplan con lo referente a la estructura establecida en la Guía Técnica para la Elaboración de Programas y sus Reglas de Operación del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, las mismas omiten diversas cuestiones que pudieran colaborar a la óptima operación del programa.

Una de los temas que se omite y que puede llegar a contribuir al optimo desempeño del programa sería definir el número de adultos mayores que serán beneficiarios del programa, esto permitirá conocer su alcance y su impacto dentro de la sociedad y de igual manera contribuirá a garantizar un mínimo de atención de beneficiarios por ejercicio fiscal. Otra cuestión que se considera importante señalar dentro de las Reglas de Operación, es el contenido de los apoyos alimentarios, lo que permitirá reconocer, si los mismos realmente cuentan con los productos necesarios para una adecuada alimentación del Adulto Mayor, de manera que de

no ser así, las mismas autoridades y la sociedad organizada, exijan una adecuada integración de los apoyos alimentarios.

A su vez y como ya se comentaba, resultaría sumamente útil, definir la temporalidad del programa dentro de dichas Reglas, teniendo que definir si la implementación del mismo, es por determinado tiempo o bien por tiempo indeterminado, lo que generaría cierta certeza y tranquilidad de los beneficiarios. El definir la temporalidad pudiera considerarse como una manera de asegurar su continuidad, aunque no de manera obligatoria.

En relación a lo anteriormente expuesto, se considera de igual manera necesario incorporar, excepciones y supuestos en lo referente a la operatividad y alcance del programa, se debe de puntualizar en sus Reglas de Operación, que la composición y operatividad del programa pudiera sufrir cambios en cualquier momento, pero cercando estas excepciones únicamente a dos supuestos, debido a la falta o recorte dentro del presupuesto de Gobierno o bien por el cambio de la Administración Pública Estatal.

Esto último que se menciona, es una de las principales problemáticas, en el combate a la pobreza, la falta de continuidad de las políticas sociales y de los programas que de ellas surgen, puesto que como bien se sabe, cada que existe un cambio de Gobierno, el Gobierno entrante, traza sus políticas públicas, y con ello, diseña y formula los programas y acciones que mejor concreten los objetivos planteados dentro de las mismas, o que en su defecto mejor atiendan sus intereses. Lo anterior complica en demasía el objetivo principal que debería de perseguir cada Gobierno, que es la consecución del bienestar social de su gobernados, puesto que si un programa social que realizo avances importantes en materia de combate a la pobreza en determinado tiempo, y posteriormente se elimina, los avances obtenidos, en un corto tiempo volverán a estar donde se inició, lo que dejaría sin efectos su implementación.

Continuando con las observaciones a las Reglas de Operación, de igual manera resulta necesario, que dentro de las mismas se desarrollen claramente actividades sensibles para su operatividad como las funciones y facultades de los Comités Municipales de Transparencia; Faltas de los Municipios en los expedientes de comprobación de entrega de los apoyos alimentarios; y Autorizados para recoger las despensas en casos de emergencia, esta última se abordara un poco más adelante.

En lo relativo a los Comités Municipales de Transparencia, el programa, los visualiza como una forma de implementar Contralorías Sociales, pero prácticamente estos resultan ser nulos, puesto que aunque las Reglas de Operación del programa contemplan su integración, se considera que los mismos no pueden ser tomados en cuenta como tal, ya que la principal característica de las Contralorías Sociales, es que el seguimiento y supervisión de los programas se hacen únicamente por integrantes de la sociedad ajenos a las autoridades, por lo cual, dichos comités no cumplen con las características y objetivos de las mismas, puesto que al incorporar autoridades se resta credibilidad y objetividad en la supervisión y seguimiento, ya que estas acciones pueden ser orientadas a salvaguardar sus interés.

Los Comités Municipales de Transparencia, cabe señalar, no se encuentran regulados ni por el Acuerdo de Creación del programa, ni por sus Reglas de operación, puesto que únicamente se menciona en el Acuerdo de Creación del Programa, su integración y de manera muy general se señala que se encargaran de vigilar la adecuada implementación del programa, sin que se señale claramente sus facultades.

Dichos Comités aun sin estar regulados, resultan ser parte esencial para la operatividad del SIALIMENTA, ya que son estos los que en la práctica real del programa, son los encargados de validar las altas y bajas de beneficiarios en los municipios, una actividad sumamente importante para la adecuada implementación

del programa. Cabe mencionar que las propias Reglas de Operación del programa, señala que la validación de las altas y bajas del programa, es facultad misma de la SEDESOH, esto a través de la Dirección encargada del programa, por lo cual se está incurriendo en una falta. Por lo anteriormente expuesto resulta necesaria su regulación dentro del mencionado ordenamiento.

La validación de las altas y bajas del programa a través de los Comités Municipales de Transparencia, acarrea consigo un gran número de problemáticas en la operatividad del programa, ya que como cada municipio integra su padrón, recibe documentos y valida las altas y bajas de programa, muchos de los municipios no revisan y no integran adecuadamente los expedientes de las altas y bajas, ya que sin cumplir con los requisitos y criterios de elegibilidad, los Comités Municipales de Transparencia, validan la integración de beneficiarios al programa, esto sin la validación de la SEDESOH, lo que trae complicaciones con ello, puesto que la falta de alguno de los requisitos pueden generar resultados y efectos negativos en las auditorias respectivas.

Centrándonos ya un poco más en la cuestión de la entrega de las despendas, al dar la facultad de que los propios municipios integren su padrón y entreguen las despendas, se presta mucho a la corrupción, al peculado, al nepotismo, a la utilización de información falsa, a la negación del programa, a la politización del programa y al tráfico de influencia, los cuales además de representar faltas administrativas graves de acuerdo a la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, representan delitos de acuerdo al Código Penal Federal y al Código Penal del Estado de Michoacán. Aunado a lo anterior la falta de Contralorías Sociales que corroboren con objetividad la adecuada operatividad del programa dentro de los municipios, realmente muestran un panorama no alentador para su implementación.

En lo referente, a la integración del padrón de beneficiarios, así como en la entrega de las despensas, es donde se reportaba el mayor número de quejas por parte de los beneficiarios, y como puede afirmarse, debido a la participación del de la voz en diversos programas de la SEDESOH, los beneficiarios que acudían a presentar quejas a la Dirección de Combate a la Pobreza, que era la encargada de la implementación del programa, señalaban que la integración del programa y la entrega de los apoyos, se encontraba sumamente viciado, ya que argumentaban la mayor parte ellos, que las autoridades municipales tenían preferencias en la operatividad del programa, careciendo de objetividad en su implementación, ya que estos beneficiaban con los apoyos sociales a sus familiares, amigos, conocidos o integrantes de sus partidos o grupos de pertenencia, lo que encuadra claramente en las acciones señaladas anteriormente, como faltas administrativas graves.

Una cuestión sumamente interesante, y algo muy común en las comprobaciones de entrega de las despensas, es la falsificación de firmas de los beneficiarios, por parte de las autoridades municipales. Cabe mencionar que el de la voz participaba en la revisión de los expedientes presentados por los municipios para comprobar altas y bajas de beneficiarios, así como la entrega de los apoyos del programa. En la revisión de dichos expedientes, además de observar la falta de documentos en los expedientes de baja y alta de beneficiarios, se pudo observar algunas faltas recurrentes por parte de los municipios dentro de sus expedientes, tal como la falsificación de firmas, lo anterior se lograba al corroborar al contrastar la firma de la comprobación con la firma de las identificaciones de los beneficiarios o bien comparándola con expedientes de meses anteriores de comprobación, en donde en ninguna de las ocasiones en ningún municipio coincidían en su totalidad las firmas.

Los municipios en este sentido argumentaban que el beneficiario, ya sea por razones de salud o bien por circunstancias ajenas a ellos, no acudían a la entrega de las despensas o no los encontraban en su domicilio razón por la cual ellos

entregaban la despensa a algún familiar o amigo del beneficiario, mismo que firmaba en la comprobación y por eso no concordaban las firmas en las comprobaciones, pero en la visitas de campo realizadas por parte de la SEDESOH, en donde se realizaba un compulsa del listado de beneficiarios del programa, se llegó a encontrar que a algunos beneficiarios el apoyo nunca les había sido entregado o bien se le había sido entregado de manera incompleta, razón que se levantaba en actas para posteriormente iniciar el procedimiento correspondiente.

Se puede creer que un beneficiario en alguna ocasión no pueda recibir el apoyo alimentario personalmente, pero no regularmente y tan continuamente como lo indicaban los municipios, por lo cual se cree que algunos de ellos realizaban un mal manejo del programa. En la cuestión práctica y para la operatividad del programa, se estableció la posibilidad de autorizar a alguien para que en caso de no poder recibir el beneficiario lo hiciera alguien más, algo que de igual manera no se encuentra regulado por ningún instrumento.

Se considera sumamente necesario la autorización de personas para la recolección de los apoyos alimentarios a nombre de un beneficiario, para lo cual deberá de incorporarse en las Reglas de Operación, de manera que se conozca la forma y los requisitos que debe de atender la autorización, así conocer si el apoyo se podrá entregar continuamente al autorizado, algo que es sumamente sensible debido a que es algo que puede viciar la operatividad del programa y a su vez la consecución de los objetivos, ya que al ser otorgado el apoyo a persona distinta al beneficiario, se tiene la posibilidad de que el apoyo no llegue a la población objetivo.

De igual manera en las visitas a los municipios para apoyar en la operatividad del mismo, se podía observar que algunos municipios contaban con los apoyos resguardados, lo que indicaba que los mismos o bien no estaban realizando las entregas o las estaban realizando de manera extemporánea, algo que era muy común en la operatividad del programa, puesto que las comprobaciones de los

municipios en la mayor parte del tiempo no cumplían con el termino de 20 días para su entrega.

Otra problemática que se tuvo oportunidad de observar dentro del programa SIALIEMENTA, es que este programa al igual que la mayor parte de los programas sociales destinados al combate a la pobreza, tienden a atender las causas inmediatas del problema, ya que efectivamente la despensa o el apoyo que se les otorga a los beneficiarios, pueden contribuir inmediatamente a resolver la afectación que sufre el mismo, pero dicha solución es momentánea, ya que no atienden a las causas de raíz o bien no lo hacen de manera autosustentable, de manera que aunque se de asistencia a través de los programas sociales, realmente estos nunca contribuirán a la erradicación de la pobreza en los beneficiarios si dentro su diseño y formulación, no contemplan la auto sustentabilidad de los mismos, refiriéndonos con esto que no sean de consumo inmediato y puedan mantenerse a lo largo del tiempo, o bien atender los orígenes de dichos problemas.

Lo anterior y una de las causas de que los programas sociales, atiendan las causas inmediatas de la pobreza, es la manera en la que pretenden combatir la pobreza, resulta más sencillo, el otorgamiento de un bien consumible o productos alimentarios, pero sus efectos duraran un determinado tiempo, lo que trae consigo que los beneficiarios se posicionen nuevamente en una condición de pobreza, algo que el Gobierno de Michoacán y la mayor parte de los Gobiernos de las Entidades Federativas no perciben, por lo cual reportan en su estadística que el beneficiario, ya no cuenta con alguno de los indicadores de medición de la pobreza, una cuestión que no le es posible afirmar ni corroborar, debido a la falta de seguimiento dentro de los programas sociales.

En cuanto a la auto sustentabilidad y alcance, se puede decir, que los apoyos otorgados por los programas sociales en ocasiones no resultan suficientes para cumplir sus objetivos, como lo es el caso del programa SIALIEMENTA, en donde

la intención es buena, pero realmente los 16 productos que integran la despensa, son insuficientes para vivir un mes entero únicamente con esos productos. Es necesario que aquellos programas destinados a combatir la pobreza alimentaria, se encuentren destinados a dotar al beneficiario de soberanía e independencia alimentaria o bien soberanía e independencia de sus derechos sociales, para lo cual resulta necesario la formulación de programas autosustentables, o bien crear sistemas integrales de atención para los grupos vulnerables o personas en pobreza extrema, lo que traería consigo mejores resultados.

Es necesario que todos y cada uno de los programas sociales cuenten con los mecanismos y herramientas para un adecuado seguimiento de los mismos, un seguimiento que, y desde un punto de vista de lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública, deberá realizarse a través de las Contralorías Sociales con lo que se busca la democratización del Gobierno, con esto no únicamente se conseguirá realizar presión a la autoridades que implementan los programas sociales para su adecuado funcionamiento, sino que de igual manera lo anterior coadyuvara a inyectar credibilidad y legitimación en la formulación, implementación de los programas y acciones sociales del Gobierno de Michoacán.

La anterior crítica realizada al programa SIALIMENTA, se realizó con la intención de mostrar, aquellos principales desaciertos dentro de la implementación de los programas sociales, cabe mencionar que los desaciertos mencionados con anterioridad, pudieron ser observados en algunos otros programas sociales que desarrolla la SEDESOH, muy puntualmente, en los programas CASA BIENESTAR y ENTREGA DE APOYOS EN CONTINGENCIAS, toda vez que de igual manera, el de la voz llegó a auxiliar en la operatividad de los mismos, en apoyo a las diferentes direcciones de la Secretaría. Lo anterior permite poder generalizar que la mayor parte de los programas sociales tienen en esencia las mismas problemáticas en su implementación.

A manera de conclusión, se puede señalar, que en base a lo anteriormente expuesto, y para efectos de la optimización de los resultados e implementación de los programas sociales del Gobierno del Estado de Michoacán, es necesario el fortalecimiento de como mínimo tres apartados que ya se abordaron, el primero de ellos es relativo a las Reglas de Operación las cuales deberán ser lo más claras, precisas y suficientes en cuanto a su contenido para determinar todas y cada una de las actividades que se desarrollen en su implementación, lo que dará certeza y certidumbre en su operatividad; el segundo de ellos consiste en el seguimiento que debe de incorporar todo programa social, debiendo tener bien definido quienes serán los encargados de supervisar la operatividad del programa en los municipios, muy puntualmente en la entrega de los apoyos donde más faltas pueden observarse dentro de los programas sociales; y por último, la incorporación de las contralorías sociales, las cuales deberían ser el medio de excelencia, a través del cual deba realizarse el seguimiento y evaluación de los programas sociales.

4.4 Evaluación de las Políticas Sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, del periodo 2015-2018, en base a sus resultados emitidos por CONEVAL.

La implementación de las políticas sociales a través de los programas y acciones sociales del Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, necesariamente deberán de ir destinadas a cumplir con los objetivos plasmados en el PLADIEM 2015-2021, lo anterior, si efectivamente estos fueron diseñados correctamente. El cumplimiento de sus objetivos no será su único logro, sino que de igual manera, esto acarreará consigo el combate a la pobreza, y por ende la disminución de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL.

Para la presente investigación, y toda vez que se cuenta con la información necesaria, se mostrara el avance de los indicadores del Gobierno de Michoacán 2015-2021, dentro del periodo 2015-2018, realizando de igual manera una

contrastación de los avances de la anterior administración en el periodo 2012-2015, a sabiendas que los resultados del primero y el último de los años de las administraciones públicas estatales en Michoacán, resultan ser una responsabilidad compartida de dos administraciones, porque el presupuesto, los programas y acciones que se encuentran cuando ingresa una nueva administración pública, son diseñadas por la anterior administración. El conocer los avances en los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza, nos permitirá realizar una evaluación de las políticas sociales del Gobierno de Michoacán en relación a sus resultados.

En relación a lo anterior y según con los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL, en Michoacán en la última década ha habido avances importantes en los aspectos que dichos indicadores evalúan, mismos que en lo general, miden la accesibilidad, otorgamiento, disponibilidad y el resguardo de derechos, bienes y servicios sociales, principalmente aquellos que pretenden garantizar un desarrollo integral y óptimo del ciudadano, así como la eliminación de las brechas sociales.

El primero de los indicadores que se presentara será aquel referente al Rezago Educativo, mismo que es atendido por las prioridades “Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud”, “Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión de los más necesitados”, “Innovación, Productividad y Competitividad” y “Cohesión Social e Igualdad Sustantiva”. Para 2015 año en el que tomó posesión el Gobierno de Michoacán 2015-2021, este indicador nos mostraba que en el Estado de Michoacán el 27.2% de la población, lo que representaba un total de 1 millón 218 mil 426 de habitantes se encontraba viviendo con rezago educativo¹²⁶, mientras que para 2018 el 24.2% lo que representa 1 millón 134 mil

¹²⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010-2014”, México, CONEVAL, 2016. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carenciassociales20102015.aspx>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

100 habitantes se encontraba viviendo en tal condición¹²⁷, lo que representa una baja de 3 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 26.1%, de la población, lo que representa 1 millón 175 mil 600 habitantes se encontraba viviendo con rezago educativo¹²⁸, mientras que para 2015, como ya se mencionaba existía el 27.2% de la población viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una alza de persona que vivían con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una alza de 1.1 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2015-2021, en el periodo 2015-2018, fue más efectivo, en relación con la anterior administración, ya que a diferencia de ella, la actual administración en el mismo periodo tuvo una disminución de 3 puntos porcentuales mientras que la anterior administración tuvo una alza de 1 punto porcentual.

El segundo de los indicadores que se presentara será aquel referente al Acceso a los Servicios de Salud, mismo que es atendido por las prioridades “Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud”, “Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión de los más necesitados” y “Cohesión Social e Igualdad Sustantiva”. Para 2015 año en el que tomo posesión el Gobierno de Michoacán 2015-2021, este indicador nos mostraba que en el Estado de Michoacán el 23.1% de la población, lo que representaba un total de 1 millón 064 mil 800 habitantes se encontraban viviendo carentes de servicios de salud¹²⁹,

¹²⁷ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán 2008-2018”, México, CONEVAL, 2019. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Carencias sociales 2015...”, cit. Disponible en

mientras que para 2018 el 21.2% de la población, lo que representa 995 mil 100 habitantes se encontraban viviendo en tal condición¹³⁰, lo que representa una baja de 1.9 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 28.6% de la población, lo que representa 1 millón 286 mil habitantes se encontraban viviendo carentes de servicios de salud¹³¹, mientras que para 2015, como ya se mencionaba existía el 23.1% de la población se encontraba viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una baja de persona que vivían con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una baja de 5.5 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2012-2015, fue más efectivo, en relación con la administración pública 2015-2021, ya que la anterior administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 5.5 puntos porcentuales mientras que la administración actual tuvo una disminución de 1.9 puntos porcentuales.

El tercero de los indicadores que se presentara será aquel referente al Acceso a la Seguridad Social, mismo que es atendido por las prioridades “Desarrollo Humano, Educación con Calidad y Acceso a la Salud” y “Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión de los más necesitados”. Para 2015 año en el que tomo posesión el Gobierno de Michoacán 2015-2021, este indicador nos mostraba que en el Estado de Michoacán el 70 % de la población, lo que representaba un total de 3 millones 223 mil 800 habitantes se encontraban viviendo carentes de

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carenciassociales20102015.aspx>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹³⁰ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹³¹ Ídem.

seguridad social¹³², mientras que para 2018, el 69.5%, lo que representa 3 millones 262 mil 200 habitantes se encontraban viviendo en tal condición¹³³, lo que representa una baja de .5 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 71.6% de la población, lo que representa 3 millones 225 mil 600 habitantes se encontraban viviendo carentes de seguridad social¹³⁴, mientras que para 2015, como ya se mencionaba existía el 70% de la población viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una baja de personas que viviendo con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una baja de 1.6 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2012-2015, fue más efectivo, en relación con la administración pública 2015-2021, ya que la anterior administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 1.6 puntos porcentuales mientras que la administración actual tuvo una disminución de .5 puntos porcentuales.

El cuarto de los indicadores que se presentara será aquel referente al Acceso a Calidad y Espacios en la Vivienda, mismo que es atendido por las prioridades “Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión de los más necesitados”, “Sustentabilidad Ambiental, Resiliencia y Prosperidad Humana” y “Cohesión Social e Igualdad Sustantiva”. Para 2015 año en el que tomo posesión el Gobierno de

¹³² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Carencias sociales 2015...”, cit. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carenciassociales20102015.aspx>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹³³ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹³⁴ Ídem.

Michoacán 2015-2021, este indicador muestra, que en el Estado de Michoacán, el 16.2% de la población, lo que representaba un total de 748 mil habitantes se encontraban viviendo carentes de calidad y espacios en la vivienda¹³⁵, mientras que para 2018, el 12.7%, lo que representa 595 mil 600 habitantes, se encontraban viviendo en tal condición¹³⁶, lo que representa una baja de 3.5 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 21.1% de la población, lo que representa 948 mil 500 habitantes, se encontraban viviendo carentes de calidad y espacios en la vivienda¹³⁷, mientras que para 2015, como ya se mencionaba existía el 16.2% de la población, se encontraba viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una baja de personas que viviendo con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una baja de 4.9 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2012-2015, fue más efectivo, en relación con la administración pública 2015-2021, ya que la anterior administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 4.9 puntos porcentuales mientras que la administración actual tuvo una disminución de 3.5 puntos porcentuales.

El quinto de los indicadores que se presentara será aquel referente al Acceso a los Servicios Básicos en la Vivienda, mismo que es atendido por las prioridades

¹³⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Carencias sociales 2015...”, cit. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carenciassociales20102015.aspx>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹³⁶ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹³⁷ Ídem.

“Cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión de los más necesitados” y “Sustentabilidad Ambiental, Resiliencia y Prosperidad Humana”. Para 2015 año en que tomo posesión el Gobierno de Michoacán 2015-2021, este indicador muestra, que en el Estado de Michoacán, el 26.5 % de la población, lo que representaba un total de 1 millón 219 mil 200 habitantes, se encontraban viviendo carentes de servicios básicos en la vivienda¹³⁸, mientras que para 2018, el 17.7%, lo que representa 829 mil 700 habitantes, se encontraban viviendo en tal condición¹³⁹, lo que representa una baja de 8.8 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 30.4% de la población, lo que representa 1 millón 369 mil 400 habitantes, se encontraban viviendo carentes de servicios básicos en la vivienda¹⁴⁰, mientras que para 2015, como ya se mencionaba, existía el 26.5% de la población viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una baja de personas viviendo con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una baja de 3.9 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2015-2021, en el periodo de 2015-2018, fue más efectivo, en relación con la administración pública 2012-2015, ya que la actual administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 8.8 puntos porcentuales mientras que la anterior administración tuvo una disminución de 3.9 puntos porcentuales.

¹³⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Carencias sociales 2015...”, cit. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carenciassociales20102015.aspx>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹³⁹ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁴⁰ Ídem.

El sexto de los indicadores que se presentara será aquel referente al Acceso a la Alimentación, mismo que es atendido por las prioridades “Cubrir las Necesidades Básicas y Promover la Inclusión de los más Necesitados” y “Cohesión Social e Igualdad Sustantiva”. Para 2015 año en el que tomo posesión el Gobierno de Michoacán 2015-2021, este indicador muestra, que en el Estado de Michoacán, el 32.0% de la población, lo que representa un total de 1 millón 475 mil 600 habitantes, se encontraban viviendo carentes de alimentación¹⁴¹, mientras que para 2018, el 21.1% de la población, lo que representa 988 mil 800 habitantes, se encontraban viviendo en tal condición¹⁴², lo que representa una baja de 10.9 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 32.2% de la población, lo que representa 1 millón 450 mil 500 habitantes, se encontraban viviendo carentes de alimentación¹⁴³, mientras que para 2015, como ya se mencionaba, el 32.0% de la población se encontraba viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una baja mínima de personas que viviendo con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta únicamente una baja de .2 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2015-2021, en el periodo de 2015-2018, fue más efectivo, en lo referente a este indicador, en relación con la administración pública 2012-2015, ya que la actual administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 10.9

¹⁴¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Carencias sociales 2015...”, cit. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carenciassociales20102015.aspx>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁴² Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁴³ Ídem.

puntos porcentuales mientras que la anterior administración tuvo una disminución de .2 puntos porcentuales.

Por último abordaremos los indicadores referentes a la medición de ingresos económicos de la población del Estado de Michoacán, los cuales se denominan, Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (línea de bienestar) y Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (línea de bienestar mínima), mismos que son atendidos por las prioridades “Desarrollo Económico, Inversión y Empleo Digno” y “Cubrir las Necesidades Básicas y Promover la Inclusión y Acceso de los más Necesitados” e “Innovación, Productividad y Competitividad”.

Para 2015 año en el que tomo posesión el Gobierno de Michoacán 2015-2021, el primero de ellos, Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, indica que en el Estado de Michoacán, el 62.36 % de la población, lo que representa un total de 2 millones 872 mil 572 habitantes, se encontraban viviendo con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos¹⁴⁴, mientras que para 2018, el 50.9% de la población, lo que representa 2 millones 390 mil 600 habitantes, se encontraban viviendo en tal condición¹⁴⁵, lo que representa una baja de 11.46 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 57.9% de la población, lo que representa 2 millón 605 mil 300 habitantes, se encontraban viviendo con ingreso inferior a la

¹⁴⁴ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁴⁵ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...”, cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

línea de pobreza por ingresos ¹⁴⁶, mientras que para 2015, como ya se mencionaba existía el 62.36% de la población, se encontraba viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una alza de personas que viviendo con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una aumento de 4.46 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2015-2021, en el periodo de 2015-2018, fue más efectivo en lo referente a este indicador, en relación con la administración pública 2012-2015, ya que la actual administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 11.46 puntos porcentuales mientras que la anterior administración tuvo una aumento de 4.46 puntos porcentuales.

Para 2015 año en el que tomo posesión el Gobierno de Michoacán 2015-2021, el segundo de ellos, Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, indica que en el Estado de Michoacán, el 23.12 % de la población, lo que representa un total de 1 millón 064 mil 886 habitantes, se encontraban viviendo con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos ¹⁴⁷, mientras que para 2018, el 15.6%, lo que representa 730 mil 600 habitantes, se encontraban viviendo en tal condición¹⁴⁸, lo que representa una baja de 7.52 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 24.2% de la población, lo que representa 1

¹⁴⁶ Ídem.

¹⁴⁷ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio...", cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁴⁸ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...", cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

millón 091 mil 600 habitantes, se encontraban viviendo con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos ¹⁴⁹, mientras que para 2015, como ya se mencionaba, el 23.12% de la población, se encontraba viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una baja de personas que viviendo con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una baja de 1.08 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2015-2021, en el periodo de 2015-2018, fue más efectivo en lo referente a este indicador, en relación con la administración pública 2012-2015, ya que la actual administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 11.46 puntos porcentuales mientras que la anterior administración tuvo una disminución de 1.08 puntos porcentuales.

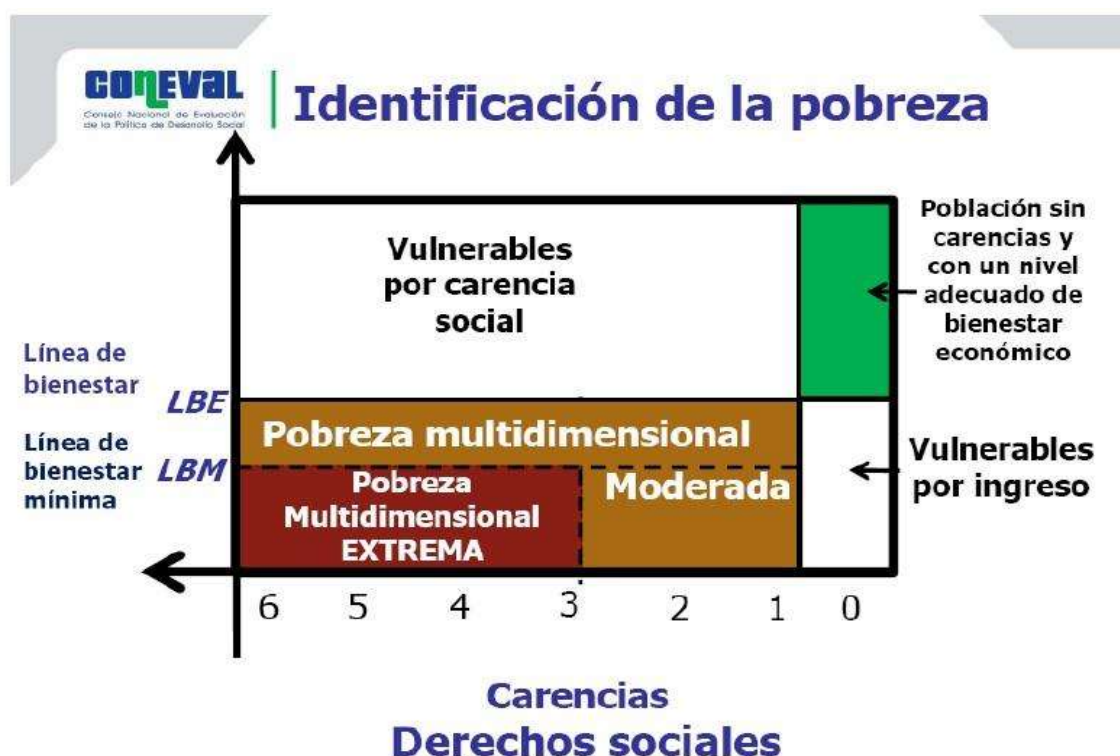
Todos y cada uno de los indicadores desarrollados con anterioridad, fueron tomados en cuenta debido a que de acuerdo a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL, para la medición de la misma, se deben de considerar dos enfoques, el primero de ellos es el relativo a los derechos sociales, mientras que el segundo de ellos es el enfoque de bienestar económico, el cual se mide de acuerdo con satisfactores adquiridos a partir de los recursos monetarios. Al unir los dos enfoques es posible determinar la población en pobreza. (Véase figura 3)

Con base en los indicadores anteriormente señalados, y tal como lo demuestra la figura 3, es posible identificar el número de personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema en el Estado de Michoacán. Para 2015 año en que entro el Gobierno del Estado de Michoacán 2015-2021, y como ya se había mencionado con anterioridad, el 57. 20% de la población se

¹⁴⁹ Ídem.

encontraba en situación de pobreza, lo que representa un total de 2 634 792 habitantes¹⁵⁰, mientras que para 2018, el 46% de la población, lo que representa 2 millones 161 mil 900 habitantes se encontraba viviendo con tal condición¹⁵¹, lo que representa una baja de 11.20 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

Figura 3. Metodología para la medición de la pobreza



Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Informe de pobreza y evaluación 2020. Michoacán, México, CONEVAL, 2020.*

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 54.4% de la población, lo que representa 2

¹⁵⁰ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio...", cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁵¹ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Anexo estadístico de pobreza, Michoacán ...", cit. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020

millones 447 mil 700 habitantes, se encontraban en situación de pobreza¹⁵², mientras que para 2015, como ya se mencionaba existía el 57.20% de la población, se encontraba viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una alza de personas viviendo con tal condición, toda vez que dicho indicador reporta una alza de 2.8 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

En lo referente a la pobreza extrema para 2015, el CONEVAL indica que en el Estado de Michoacán, el 11.98% de la población de Michoacán, lo que representa un total de 552 099 habitantes¹⁵³, se encontraba en situación de pobreza extrema, mientras que para 2018, el 6.1% de la población, lo que representa 284 mil 400 habitantes, se encontraban viviendo en tal condición¹⁵⁴, lo que representa una baja de 5.88 puntos porcentuales, en el periodo de 2015 a 2018.

En el periodo de 2012 a 2015, mismo periodo en el que se encontraba la anterior administración, para 2012, el 14.4% de la población, lo que representa 650 mil 300 habitantes, se encontraban viviendo en situación de pobreza extrema¹⁵⁵, mientras que para 2015, como ya se mencionaba, el 11.98% de la población, se encontraba viviendo con tal condición, lo que significa que en la administración pasada existió una baja de 2.42 puntos porcentuales, en el periodo ya señalado.

De acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, se puede observar que el Gobierno 2015-2021, en el periodo de 2015-2018, fue más efectivo en lo referente a la erradicación de la pobreza, en relación con la administración pública 2012-2015,

¹⁵² Ídem.

¹⁵³ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio...", *cit.* Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁵⁴ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Anexo estadístico de pobreza, Michoacán...", *cit.* Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

¹⁵⁵ Ídem.

ya que la actual administración en el mismo periodo de tiempo, tuvo una disminución de 11.10 puntos porcentuales en pobreza y 5.88 puntos porcentuales en pobreza extrema mientras que la anterior administración tuvo una alza de 2.8 puntos porcentuales en pobreza y una disminución de 2.42 puntos porcentuales en pobreza extrema. Tomando en cuenta el número de habitantes de Michoacán para 2018, que era de 4 millones 699 mil 783 millones, se puede decir que para 2018, el Gobierno del Michoacán 2015-2018, había logrado sacar a 521 mil 676 de una situación de pobreza, mientras que de situación de pobreza extrema a 277 mil 347 habitantes.

Cabe mencionar que en términos de pobreza, el Estado de Michoacán para 2018 de sus 113 municipios 28 de ellos se consideraron zonas de atención prioritaria de carácter rural, mientras que de carácter urbano 106 municipios cuentan con zonas de atención prioritaria, siendo un total de 206 localidades¹⁵⁶. Un avance considerable en relación al 2015, ya que como se recordara, de los 113 municipios del Estado, 32 de ellos se consideraron zonas de atención prioritaria de carácter rural, mientras que de carácter urbano son 220 localidades distribuidas en los 113 municipios las que son consideradas como zonas de atención prioritaria¹⁵⁷.

De igual manera, se considera importante recalcar, que si bien es cierto el Gobierno de Michoacán 2015-2021, obtuvo mejores resultados en lo relativo a la erradicación de la pobreza en comparación con la anterior administración estatal, también el actual gobierno hizo una inversión más fuerte en lo relativo a aquellas dependencias encargadas de desarrollar sus políticas sociales, puesto que de los 80 mil 786 millones 310 mil 448 pesos mexicanos que invirtió la anterior administración, el Gobierno de Michoacán 2015-2021, a 2018, realizó una inversión

¹⁵⁶ Gobierno de México, *Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para el año 2018*, México, 2017.

¹⁵⁷ Gobierno de México, *Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para el año 2015*, México, 2014.

de 84 mil 915 millones 963 mil 689 pesos mexicanos, lo que representa una inversión mayor por 4 mil 129 millones 653 mil 241.¹⁵⁸

Con relación a lo anteriormente señalado, se considera que las políticas sociales del Gobierno del Estado de Michoacán, han demostrado su eficacia, para el combate a la pobreza, toda vez que ha avanzado notablemente en este objetivo, mismo que a su vez ha ido cumplimentando con las prioridades señaladas en el PLADIEM 2015-2021. En cuanto a la eficiencia, y de acuerdo a los recursos destinados para el combate a la pobreza, se considera que el gasto y la implementación de los recursos públicos para tal efecto no son eficientes, toda vez que el gasto incremento en relación a la anterior administración en poco más 4 mil millones de pesos, aunado a lo anterior y conociendo el mal manejo de los recursos públicos y el mal manejo de los programas sociales, el cual se advirtió anteriormente, se puede decir que las políticas sociales no son eficientes ya que los recursos utilizados no son aplicados de una manera adecuada.

Es necesario puntualizar que aunque estas resulten ser eficaces más no eficientes, el presente análisis, permitió identificar algunas de sus falencias, motivo por el cual se pretende realizar una serie de propuestas para la optimización de sus resultados, mismas que se desarrollaran en el capítulo siguiente.

¹⁵⁸ Cifras obtenidas de los Presupuestos de Egresos de 2013 a 2018.

CAPITULO V. MODIFICACIONES A LAS POLITICAS SOCIALES EN MICOACÁN PARA LA OPTIMIZACIÓN DE SU EFICIENCIA Y EFICACIA

Sumario. 5.1 Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del Estado de Michoacán - 5.2 La Participación Ciudadana en el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Sociales en Michoacán - 5.3 Continuidad de los Programa Sociales - 5.4 Sistemas Integrales de Atención para el Combate a la Pobreza

La presente investigación, a diferencia de lo que se pensaba, demostró que en el Estado de Michoacán, han existido importantes avances en los tres primeros años de gestión del Gobierno del Estado 2015-2021, en lo que respecta al combate a la pobreza, pero lo anterior no quiere decir, que las políticas sociales y las acciones desarrolladas por dicho Gobierno para la mitigación de la pobreza son perfectas, sino que todo lo contrario, ya que en el presente análisis se pudieron observar algunos puntos en específico para su mejoramiento.

Con las propuestas que a continuación se desarrollaran, se tiene como principal objetivo, el poder contribuir con la optimización de las políticas sociales y acciones implementadas por el actual gobierno y por los gobiernos venideros para la erradicación de la pobreza, toda vez que como se recordara la pobreza es una cuestión muy sensible en el Estado de Michoacán, ya que casi la mitad de sus habitantes la padecen, motivo por el cual se considera necesario que todo el contexto que las envuelve, desde su diseño hasta su evaluación, necesariamente deben de ser impecables, por lo cual surgen las siguientes propuestas.

5.1 Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del Estado de Michoacán

La pobreza en el Estado de Michoacán, como ya se expuso con anterioridad, representa en el Estado, una grave problemática social, ya que la mayor parte de

su población vive con ella. Debido a la magnitud de dicha problemática, se considera indispensable, así como necesario, que la medición e identificación de la pobreza en el Estado de Michoacán, así como la evaluación de las políticas sociales y los programas que de ella emanen, se encuentre en constante y permanente ejecución dentro del Estado, lo que permitirá reconocer constantemente los avances que las políticas sociales del Gobierno del Estado de Michoacán obtienen en relación a la erradicación de la pobreza en el Estado, esto no únicamente como estadística, sino que como herramienta de valoración de los programas y acciones de gobierno.

La necesidad de estar en constante medición e identificación de la pobreza en el Estado, así como en constante evaluación de sus políticas sociales, lleva a la necesidad de crear un organismo descentralizado de la administración pública estatal, que se encargue de dichas acciones, lo que garantizara la objetividad y la veracidad de los resultados que dichas acciones emanen. La anterior propuesta surge de acuerdo a lo establecido dentro de la LGDS y la LDSEMO.

La LGDS, en lo relativo a la medición e identificación de la pobreza, destina el capítulo VI, del título tercero, el cual se denomina “de la Definición y Medición de la Pobreza”, dentro de dicho capítulo se pueden observar los indicadores para la identificación y medición de la pobreza. Siendo más específicos, en su artículo 37, se determina que los estudios relativos a la identificación y medición de la pobreza por parte del CONEVAL, deberán de realizarse con una periodicidad de mínimo cada dos años para las entidades federativas y para nivel municipal cada cinco años.

A su vez la LDESMO, también hace alusión a la medición e identificación, no como tal de la pobreza, pero si del desarrollo social que existe en el Estado, lo que representa como tal una disminución en los índices de pobreza. La LDESMO en su capítulo VIII, dentro del artículo 45, determina que en consonancia con lo dispuesto

por la LGDS, se apegara a los estudios, lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para medición y evaluación de la pobreza.

En este sentido se considera que la interpretación de la LGDS por parte de los legisladores locales que formularon y redactaron la LDSEMO, no se encuentra interpretada de una manera adecuada, ya que únicamente la LGDS, en su artículo 37, determina que los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas. Por lo anterior, queda claro que aquellos lineamientos y criterios que sean utilizados para identificar y medir la pobreza por parte de las entidades federativas deberán de ser precisamente aquellos que emita el CONEVAL. En lo correspondiente a las evaluaciones y estudios que la misma institución realiza, en lo relativo a la pobreza, no se especifica que necesariamente deberán ser los únicos existentes, lo que permite que las entidades federativas realicen sus propias mediciones y estudios relativos a la pobreza, esto sí, siempre y cuando estos acaten los lineamientos y criterios del CONEVAL.

En lo relativo a la evaluación de las políticas sociales del Gobierno del Estado de Michoacán, de igual forma ambos ordenamientos jurídicos hacen referencia. La LGDS, en su artículo 72, indica que la evaluación de las políticas de desarrollo social estará a cargo del CONEVAL, en cuanto a la periodicidad de la misma, se establece en el artículo 78 de la misma ley, que dicha evaluación deberá de ser anual. En la investigación desarrollada se pudo encontrar que la evaluación y medición de las políticas sociales por entidad federativa que desarrolla el CONEVAL realmente resulta muy limitada, debido a que a diferencia de como lo indica la LGDS, dicha evaluación y monitoreo se realiza cada dos años empalmándola con la medición de la pobreza, de igual forma se considera limitada debido a que el CONEVAL no reporta ni toma en cuenta todas los programas y acciones estatales, el último inventario de programas y acciones estatales, que data de 2016, reporta un total de 29 programas únicamente.

En relación con la evaluación de las políticas sociales, de igual manera en la LDSEMO, se puede encontrar lo establecido dentro de su capítulo IV y VII, dichos capítulos hacen alusión, el primero de ellos al Sistema Estatal de Desarrollo Social del Estado y el segundo de ellos a la evaluación de la política de desarrollo social en el Estado, ambos se encuentran íntimamente ligados, ya que el primero de ellos determina que el Sistema Estatal de Desarrollo Social será el mecanismo permanente de la planeación, coordinación, ejecución, control y evaluación de la política social, mientras que de una manera más específica el segundo de dichos capítulos, en su artículo 39, determina que la evaluación de las políticas sociales en el Estado de Michoacán se llevara a cabo por el Consejo Consultivo de dicho Sistema Estatal de Desarrollo Social.

En relación a lo anterior y en base a la investigación desarrollada, se puede decir que no existe registro alguno en ninguna fuente oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, de que haya existido algún seguimiento o evaluación de las políticas sociales y de los programas y acciones que de ellas emanan, por parte de dicho Consejo Consultivo, lo que representa una falta, ya que dentro del artículo 44 de la LDSEMO, se determina que los resultados de la evaluación de cada uno de los programas deberán ser publicados el primer trimestre de cada año en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán.

Con lo señalado anteriormente, principalmente debido a lo relativo a la periodicidad de la medición de la pobreza y la periodicidad o nula evaluación de las políticas sociales en el Estado de Michoacán, se plantea la creación del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del Estado de Michoacán (CEPODSEM), misma que fungiría como homologa estatal del Consejo Nacional Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Como ya se mencionó al inicio, este organismo se pretende que de la certeza de que el Estado de Michoacán se encuentra en permanente y constante evaluación

y monitoreo de las políticas sociales y sus resultados, lo que deberá coadyuvar a disminuir a gran escala los índices de pobreza, ya que como el propio CONEVAL indica: lo que se mide se puede mejorar. Al contar con un organismo que se encuentre en constante monitoreo de la pobreza en el Estado y evaluando los programas y acciones que emanan de las políticas sociales, se contara con los medios necesarios para determinar si las políticas sociales que el gobierno fórmula para la erradicación de la pobreza son las óptimas para tal objetivo, y de no serlo, modificarlas o extinguirlas a la brevedad posible.

Para la creación de dicho organismo, se pretende realizar algunas adiciones a la LDSEMO, estas en el sentido de que se establezca claramente tres puntos, el primero de ellos, orientado a especificar la naturaleza de dicho organismo, el cual necesariamente deberá de ser un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión, y transparente, lo que garantizara la objetividad y legalidad de sus resultados, ya que contara con la independencia necesaria para realizar su trabajo, pero siempre realizando una rendición de cuentas de manera transparente.

El segundo punto que deberá de especificarse en la adición que se pretende incorporar en la LDSEMO, es fijar muy claramente los objetivos, facultades y obligaciones del organismo, mismos que deberán estar orientados a satisfacer sus objetivos centrales de creación, los cuales ya se mencionaron con anterioridad, mismos son: la medición e identificación permanente de la pobreza y la evaluación y monitoreo de las políticas sociales en Michoacán. El señalar claramente los objetivos, facultades y obligaciones, permitirá, por un lado, el no permitir que dicho organismo se utilizado para fines distintos a los establecidos y por otro lado dar seguimiento y monitoreo al actuar de dicho organismo.

El tercer punto que deberá de precisarse, será aquel relativo a la integración del CEPODSEM, dicho punto deberá de garantizar que en dicho Consejo exista la

incorporación de investigadores académicos, con amplia experiencia en la materia, así como de igual forma, garantizar la participación ciudadana a través de asociaciones u organizaciones ciudadanas, que hayan realizado aportes importantes en temas de pobreza en el Estado, y por último, necesariamente deberá de garantizar la participación del gobierno mismo, no como autoridad, sino como un integrante más, el cual de acuerdo a sus conocimientos teóricos y técnicos en la materia, podrá permitir conocer de una mejor manera las políticas sociales del Estado. Los actores mencionados con anterioridad, debido al perfil que necesariamente deberán de ostentar, se consideran como los idóneos para poder garantizar una eficiente y eficaz medición de la pobreza, así como una objetiva y certera evaluación de la políticas sociales.

La señalización de los puntos anteriores pretende brindar la esencia de lo que deberá de integrar la LDSEMO en su contenido, para la creación de CEPODSEM, siendo conscientes de que deberá de incorporarse de una manera organizada y estructurada, pero siempre en la misma orientación de lo que se plantea.

Se es consciente que la creación de este organismo descentralizado, por sí solo no disminuirá los índices de pobreza en el Estado, pero si coadyuvará notablemente a la disminución de la misma, ya que al cumplir con sus funciones y objetivos, proporcionara las herramientas y medios necesarios para identificar las falencias y defectos de las políticas sociales del Gobierno de Michoacán, correspondiendo a este último subsanarlas, buscando siempre el objetivo principal de todo gobierno que es proveer a todos y cada uno de sus ciudadanos del Bienestar Social al que anteriormente nos referíamos.

5.2 La Participación Ciudadana en el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Sociales en Michoacán

Los índices de pobreza en el Estado de Michoacán han disminuido considerablemente, esto de acuerdo a las estadísticas proporcionadas por el CONEVAL, pero de acuerdo a la investigación realizada, se puede decir que dichas estadísticas pueden ser consideradas de papel, ya que las estadísticas mismas carecen de un seguimiento que corrobore los avances reales que se han obtenido con la aplicación de las políticas sociales.

¿Qué se pretende decir con esto?, las estadísticas presentadas por el CONEVAL, las cuales se formulan en base principalmente a los Modelos Estadísticos para la continuidad de los Módulos de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, así como también de la información recabada de las instituciones públicas de carácter federal y estatal, no son del todo real, esto principalmente debido, a que en ambas fuentes de información, se toman en cuenta los apoyos y programas que benefician a los ciudadanos.

Realmente el que se tome en cuenta los apoyos y programas no es el verdadero problema, el verdadero problema surge en que los organismos e instituciones encargadas de la medición e identificación de la pobreza, determinan que al ser acreedor a algún apoyo o programa, se resuelve ipso facto la problemática que se pretende atender, asentando esto en las estadísticas presentadas.

Siendo más claros y poniendo como ejemplo la entrega de despensas para combatir la pobreza alimentaria, que resulta ser uno de los factores que CONEVAL toma en cuenta para la medición de la pobreza, las mismas instituciones y organismos públicos relacionados con el combate, medición e identificación de la

pobreza, determinan que como el beneficiario recibe una despensa para él o para su familia se acaba de tajo la problemática de alimentación en la cual se encuentra inmersa la persona o familia, siendo que realmente y si se analiza detenidamente la situación, una despensa por más surtida que se encuentre, para una persona o para una familia no es suficiente para resolver dicha problemática, motivo por el cual no debería de registrarse en las estadísticas presentadas.

Así como el anterior ejemplo, existen muchos más en el campo de las políticas sociales, ya que como se recordará estas se encuentran desarrolladas e implementadas principalmente en programas sociales y en la prestación de servicios, los cuales, por la falta de seguimiento, no se tiene la certeza exacta de los resultados reales y el alcance que estos obtienen.

Otro ejemplo solo por mencionar, es el caso del Seguro Popular o actualmente INSABI, en donde efectivamente en la estadística se reporta un número importante de beneficiarios, los cuales se reportan que cuentan con acceso a servicios de salud, pero lo que no se reporta en dichas estadísticas, es la calidad de los servicios y el alcance o la cobertura que tienen los mismos para sus beneficiarios, lo anterior toma sentido, ya que como se sabe, en la mayor parte del territorio nacional, el catálogo de enfermedades a la cuales puede dar atención y el catálogo de medicamentos que puede proveer dicha institución son sumamente limitados, lo cual no garantiza un pleno acceso a los servicios de salud, cosa que debería ser tomada en cuenta para la generación de la estadística.

Con lo anterior resulta más simple entender a que nos referimos con las estadísticas de papel o de escritorio, estas pueden ser entendidas como aquellas que son presentadas y realizadas únicamente tomando en cuenta los resultados inmediatos de los apoyos y los programas, sin tomar en consideración los resultados mediatos y los avances reales que se obtienen con los programas o servicios. Se tiene la seguridad y la certeza que la mejor manera de evitar esta mala praxis que

envuelve la identificación y la erradicación de la pobreza, resulta ser el seguimiento de los programas, apoyos y servicios que se desprenden de las políticas sociales.

El seguimiento de las políticas sociales, se pretende realizar, no únicamente a través de la creación del CEPODSEM, como ya se mencionó anteriormente, sino que a la par de la creación de este organismo, se considera indispensable la incorporación de la participación ciudadana en dicha acción, por lo que se plantea la creación de las Contralorías Sociales, en todos y cada uno de los programas sociales y acciones que se desprendan de las política sociales.

Pero ¿qué es una Contraloría Social?, de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación, se entiende por la misma:

“un mecanismo institucional de participación ciudadana, que permite vigilar y monitorear el ejercicio de los recursos de los programas federales de desarrollo social, con la finalidad de brindar legitimidad a las acciones de gobierno materializadas en la realización de obras y la prestación de servicios públicos a la sociedad, así como de la evaluación del desempeño de los servidores públicos encargados de realizar o brindar dichos apoyos.”¹⁵⁹

A su vez la LGDS, en su artículo 69, reconoce a la Contraloría Social, como: “un mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.”

Como se puede observar en las anteriores definiciones, y siendo un poco más breves y claros, por Contraloría Social, debe entenderse como el medio de

¹⁵⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Contraloría Social. Auditoría especial del gasto federalizado*, Febrero 2018, México, ASF, 2018, p.7

participación ciudadana, que se encuentra destinado a supervisar y vigilar los programas y acciones del gobierno, ya que estos se formulan y ejecutan con presupuesto público, motivo por el cual deberían de ser obligatorias en todos los niveles de gobierno. Con las definiciones anteriores, se puede observar la importancia que dichos mecanismos representan para el adecuado seguimiento de los programas y acciones sociales, ya que prácticamente es dotar a la población con facultades de supervisión, fiscalización y monitoreo.

La propuesta de incluir las Contralorías Sociales en todos y cada uno de los programas sociales estatales, surge debido a que si bien es cierto, dichos mecanismos de participación se encuentran ya regulados en la LGDS, es necesario mencionar que dentro del propio Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, para ser más específicos dentro de su artículo 67, se determina que únicamente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como aquellas que utilicen recursos públicos federales, serán aquellas obligadas a su creación y aplicación, motivo por el cual no es obligatorio implementarlas en programas que ejercen únicamente presupuesto estatal.

En relación a lo anterior y realizando una consulta con la Secretaría de Contraloría del Estado de Michoacán (SECOM), se pudo conocer que dentro de la entidad en el periodo de 2015 a 2018, únicamente 16 programas federales de desarrollo social habían realizado acciones de Contraloría Social, cabe señalar que la dependencia en mención, no reporto ningún programa de carácter estatal con la implementación de dichos mecanismos de participación ciudadana. Lo anterior nos muestra la gravedad de la situación, ya que ninguna acción ni programa social estatal incorporan las Contralorías Sociales, lo que resulta sumamente alarmante, si lo que se pretende es darle certeza a la población de la adecuada implementación de las políticas sociales estatales y de sus resultados.

Se pretende que con la incorporación de las Contralorías Sociales en el supervisión y monitoreo de las políticas sociales del Estado, se garantice la certeza de que la ejecución de los programas y acciones sociales se desarrollan de una manera adecuada, a que nos referimos con esto, en la crítica al programa SIALIMENTA, se pudo observar que en la implementación de dicho programa, es donde existía el mayor número de incidentes, esto principalmente a que no existía un mecanismo o medio de seguimiento o vigilancia dentro del programa, por lo cual se plantea que las Contralorías Sociales cubran este vacío, y las mismas ostenten el medio de seguimiento y vigilancia por excelencia de todos los programas y acciones sociales estatales, buscando así que la implementación de los programas sea óptima, esto para la consecución de sus objetivos.

De igual manera no únicamente se pretende que la implementación de las Contralorías Sociales, den seguimiento y vigilancia únicamente a la ejecución de las políticas sociales estatales, sino que de igual forma se pretende que las mismas, den seguimiento real de los resultados que las instituciones reportan de los programas y acciones sociales estatales, de manera que se tenga la seguridad que los resultados y las estadísticas que sean obtenidos de la implementación de los programas sociales, son reales y fidedignos, y no son como ya se mencionó, estadísticas de papel.

Se considera que la participación ciudadana a través de las Contralorías Sociales resulta ser el mejor medio de vigilancia y seguimiento para los programas sociales y sus resultados, principalmente debido a que los actores que participarían en la vigilancia y seguimiento, son ajenos al gobierno y no cuentan con un interés directo o indirecto en el desarrollo de su encomienda. Es necesario que el gobierno provea a la ciudadanía de dichos mecanismos de participación ciudadana, lo que optimizara los resultados de todas y cada una sus acciones.

Es necesario mencionar que en cuanto a seguimiento de las políticas sociales, se puede decir que la LOAPEMO, contempla únicamente a la SEDESOH y la Secretaría de Contraloría (SECOEM) como las entidades encargadas de realizar dicha acción, lo que hace dudar de su veracidad y objetividad, ya que el seguimiento y los resultados que de dichas instituciones emanen, pueden atender intereses propios de cada administración. De igual manera es necesario mencionar que la LDSEMO no contempla ningún mecanismo de seguimiento de las políticas sociales, ni mucho menos la implementación de Contralorías Sociales.

Para la creación e implementación de las Contralorías Sociales, se plantea una serie de adiciones a la LDSEMO, en donde se incorpore al igual que la LGDS, un capítulo destinado únicamente a dichos mecanismos de participación ciudadana, con lo que se garantizara su obligatoriedad en todas y cada una de los programas y acciones que emanen de las políticas sociales estatales. Las adiciones a la LDSEMO se plantean en el sentido donde se especifique muy puntualmente, su razón de ser y objetivos, señalando principalmente que dichos mecanismos serán creados para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos, la correcta aplicación de los programas sociales que ejerzan presupuesto público estatal y verificar el adecuado actuar de los servidores públicos.

De igual manera, las adiciones planteadas deberán puntualizar la obligación por parte de los órganos de gobierno estatales, de promover dentro de sus programas y acciones sociales, la implementación de las Contralorías Sociales, así como su obligación de proveer a las mismas de capacitación y de acceso a la información que le sean necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En las adiciones planteadas de igual forma se deberá de señalar las facultades que dichas Contralorías sociales ostentan, señalando como mínimo aquellas que son reconocidas dentro del artículo 71 de la LGDS mismas que son:

“ ...

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.”

Con lo anteriormente señalado se pretende brindar la esencia de lo que deberá de integrar la LDSEMO en su contenido, para la creación e implementación de las Contralorías Sociales, siendo conscientes de que deberá de incorporarse de una manera organizada y estructurada, pero siempre en la misma orientación de lo que se plantea, de manera que no se diversifique en la esencia de lo que busca conseguir con la implementación de dichos mecanismos.

Con la implementación de las Contralorías Sociales en el Estado de Michoacán y con la creación del CEPODSEM, se pretende que el Estado cuente con mecanismos de evaluación y seguimiento, permitiendo así, siempre estar en constante monitoreo, seguimiento y evaluación de los políticas sociales del Estado, lo que deberá de contribuir notablemente a disminuir los índices de pobreza en

Michoacán, ya que no únicamente con su creación se pretende que el gobierno ejecute óptimamente los programas y acciones sociales, sino que de igual manera se pretende obtener resultados reales de la implementación de las políticas sociales en Michoacán, para conocer si efectivamente estas cumplen con sus metas y objetivos, y de no ser así modificarlas para la optimización de sus resultados. Con ambas acciones se pretende tener un avance notable en lo que se refiere a la erradicación de la pobreza en el Estado.

5.3 Continuidad de los Programas Sociales

Al igual que en la mayor parte del territorio nacional, en el Estado de Michoacán, se tiene una grave problemática en lo que se refiere a la continuidad de los programas sociales que emanan de las políticas sociales, puesto que como bien se sabe, cada cambio de gobierno, cada gobierno trae consigo sus propias políticas y acciones para dar el rumbo que ellos plantean. El problema realmente no es esto, el problema surge, al momento en que los gobiernos entrantes ponen fin a los programas y acciones de los gobiernos anteriores de manera arbitraria y sin realizar un análisis profundo y previo de los resultados y avances que los mismos han tenido en el Estado.

La continuidad de los programas sociales es una de las principales problemáticas que envuelven a las políticas sociales a nivel nacional, motivo por el cual surge la necesidad de legislar en pro de la continuidad de aquellos programas y acciones sociales que han presentado avances importantes en lo que se refiere al combate a la pobreza, ya que los más afectados de esta falta de continuidad es la población más vulnerable, ya que lo anterior representa no brindarles certidumbre y con ello tranquilidad, en lo que para muchos representa su único ingreso o sustento familiar.

La presente propuesta se dirige en el sentido de realizar una serie de adiciones a la LGDS y la LDSEMO, incorporando en dichos ordenamientos, un capítulo destinado a la continuidad de programas y acciones sociales, en esencia dicho capítulo deberá de incorporar de qué manera se puede dar continuidad y certeza a aquellos programas y acciones sociales con avances importantes en la erradicación de la pobreza y el desarrollo social.

La adición en esencia deberá de establecer que los gobiernos que quieran realizar la modificación o cancelación de un programa o acción social destinada al combate a la pobreza y al desarrollo social, deberá de sustentar su modificación o cancelación con estudios donde se muestren los resultados del mismo, así como las acciones que llevan a proceder a realizar la acción que se pretende.

De igual manera en las adiciones que se pretenden, deberá de señalarse la obligatoria participación tanto de las Contralorías Sociales, así como del CONEVAL a nivel nacional y del CEPODSEM a nivel estatal en la modificación y cancelación de los programas sociales, dicha participación será sumamente importante para tales efectos, ya que como bien se sabe las estadísticas y la información presentada por parte de los gobiernos en ocasiones no es fidedigna, por lo que deberá de existir una validación por dichas instituciones y mecanismos de participación ciudadana para la modificación y cancelación de los programas sociales, lo que garantizara que dichas acciones no se realizan de manera arbitraria por parte de las autoridades.

Es importante de igual manera señalar en las adiciones correspondientes, que los estudios que justifican la cancelación o modificación de los programas sociales deberán de publicarse en el Diario Oficial de la Federación a nivel federal tratándose de programas y acciones sociales federales, o bien en el Periódico Oficial de la Estado de Michoacán de Ocampo, tratándose de programas y acciones

sociales estatales, de manera que la ciudadanía sepa el motivo de su cancelación o modificación.

La integración de estas medidas para tratar de dar continuidad aquellos programas sociales que verdaderamente abonan a la erradicación de la pobreza y el desarrollo social, pretende que los gobiernos entrantes realmente realicen un estudio o valoración de los programas y acciones de los anteriores gobiernos, se tiene el conocimiento pleno que cada gobierno tiene su manera de hacer la cosas, pero realmente no se encuentra el sentido en cambiar o modificar algo que realmente está dando resultados, considerando que siempre debe de prevalecer el bienestar social de la población en general a las diferencias de los diferentes grupos o partidos políticos.

5.4 Sistemas Integrales de Atención para el Combate a la Pobreza

Como se mencionaba ya con anterioridad, los programas y acciones sociales que emanan de las políticas sociales estatales y nacionales, la mayor parte del tiempo no cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados, esto principalmente debido al alcance que estos tienen, ya sea por la cantidad o por la calidad del bien o servicio que brindan dichos programas o acciones sociales, lo que impide que los mismos cumplan con las expectativas que el propio gobierno genero al momento de su diseño y formulación.

Lo anterior puede explicarse de una manera más clara y sencilla, poniendo como ejemplo nuevamente aquellos programas sociales de entrega de despensas, si bien es cierto, la entrega de una despensa mensual ayuda a que los beneficiarios tengan una mejor alimentación para él y para su familia por unos cuantos días, pero como tal la entrega de una despensa mensual no ayuda a que la persona salga de la pobreza alimentaria en la cual se encuentra inmersa, debido a que la cantidad del producto que se provee no es suficiente para la alimentación de un mes entero, por

lo cual se puede decir que dicho programa únicamente funciona como aliciente para esta problemática.

Como se puede observar y a lo que se quiere llegar con el anterior ejemplo, es el demostrar que los programas y acciones sociales del gobierno de manera aislada, por si mismos no resolverán la problemática de pobreza que se pretende atender con los mismos, por lo cual, surge a manera de propuesta, la creación de Sistemas Integrales de Atención para el Combate a la Pobreza, los cuales buscan dirigir los programas y acciones sociales en conjunto a aquellos sectores de la población con mayor vulnerabilidad o bien a aquella población donde exista mayor concentración de pobreza en el Estado.

Volviendo al ejemplo de la entrega de las despensas, y para precisar un poco la cuestión de los Sistemas Integrales de Atención, si la persona que recibe la despensa, aparte de recibir la despensa recibe un apoyo económico mensual por tal cantidad, este apoyo económico coadyuvara a que si no es suficiente con los productos que la despensa proporciona para tener una adecuada alimentación, dicho recurso sea utilizado para la adquisición de más alimento, garantizando así, que se tenga una alimentación adecuada, lo que a su vez coadyuvara a que el beneficiario tenga una adecuada salud, la cual si se llega a ver vulnerada pueda tener acceso a los servicios de salud óptimos que toda población necesita, esto a través de un programa o acción social.

Con el anterior ejemplo se puede tener una mayor idea de lo que se pretende lograr con la implementación de dichos Sistemas, se pretende proveer del mayor número de programas o acciones sociales, a aquellos sectores de la población que se encuentren con mayor vulnerabilidad en el Estado, lo que necesariamente deberá de contribuir a la erradicación de la pobreza, ya que los programas sociales trabajaran en conjunto y no aisladamente como regularmente se viene operando.

Para la creación de dichos Sistemas de Atención, será necesario realizar estudios que permitan conocer la situación actual de pobreza dentro del Estado de Michoacán, de manera que con dichos estudios se pueda conocer con exactitud aquellos sectores de la población donde existe una mayor concentración de pobreza y aquellos indicadores de la medición multidimensional de la pobreza en donde exista mayor complicación dentro del propio Estado de Michoacán. Lo anterior permitirá que los Sistemas Integrales de Atención sean focalizados y diseñados de manera adecuada, toda vez que los estudios realizados permitirán identificar a aquella población a la cual deberá dirigirse dichos Sistemas y de igual manera permitirá la creación de los programas específicos que deberán integrar los Sistemas.

Cabe señalar que la intención de la creación de dichos Sistemas, es que los programas y acciones sociales mencionados con anterioridad y que serán creados conociendo la problemática actual de la pobreza en Michoacán, sean brindados a los beneficiarios como un conjunto de acciones destinados al combate a la pobreza y no únicamente como acciones aisladas que no obtendrán los resultados deseados, con lo cual se garantizara que aquellas personas que se encuentran sumamente vulnerables por la pobreza reciban apoyos sociales por parte del gobierno en todos los rubros donde existe mayor problemática en el Estado.

Se cree en la viabilidad de los Sistemas Integrales de Atención para el Combate a la Pobreza, toda vez que lo único que se requiere y se pide es la adecuada focalización y concentración de los programas y acciones sociales, a aquellos sectores más vulnerables, ya que para el inicio de dichos Sistemas se puede trabajar con los programas sociales ya establecidos hasta el momento y poco a poco irlos modificando, esto de acuerdo a las estadísticas de pobreza en el Estado, lo que no representaría un gasto para el actual gobierno.

Se cree que esta estrategia focalizada de los programas sociales a través de los Sistemas Integrales de Atención para el Combate a la Pobreza, deberán de disminuir notablemente los índices de pobreza en el Estado de Michoacán, toda vez que se tendrá la certeza de que los programas y acciones son dirigidos específicamente a atender aquellos grupos poblacionales con mayores carencias sociales en el Estado de Michoacán, ya que su atención se realizara de manera precisa al atender muy puntualmente aquellos rubros de mayor gravedad en núcleo poblacional.

La optimización de la políticas sociales en el estado de Michoacán a través de propuestas como las anteriores es realmente necesario, ya que si bien es cierto y como se ha demostrado las políticas han tenido avances importantes en los últimos años, se es consciente de que todavía queda mucho camino por recorrer, lo cual se puede demostrar toda vez que las anteriores propuestas surgieron al ver los fallos y las carencias que se presentan en las políticas sociales del estado de Michoacán, lo que quiere decir que las ventanas de oportunidad para seguir avanzando hacia la consecución del bienestar social de la población son sumamente amplias.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación permite conocer la obligación que tiene el Estado de proveer a su población de los medios y herramientas necesarias para la consecución del bienestar social, motivo por el cual surge la necesidad de crear las políticas públicas, dentro donde se encuentran las políticas sociales, objeto de estudio de la presente investigación. Las políticas sociales en la presente investigación fueron mostradas como un proceso y no únicamente como una acción arbitraria del propio gobierno, lo que permite reconocer que su diseño y formulación se realiza de manera consiente y planificada, permitiendo así que las mismas puedan ser dirigidas a ciertos sectores de la población para atender sus principales necesidades y carencias.

Una vez que se identificó el proceso que implican las políticas sociales, el estudio se centró en el Estado Mexicano, lo que permitió mostrar como las políticas sociales nacionales son concebidas como el proceso que representan, ya que las mismas se encuentran diseñadas y planificadas principalmente adecuando su contenido a sus peculiaridades tanto territoriales y como poblacionales, realizando cada una de las etapas que se indicaron el capítulo primero de la presente investigación, lo anterior permite que las políticas sociales nacionales se adecuen de acuerdo a la concentración de pobreza y a las principales necesidades y carencias de la población a la que se encuentran dirigidas, ya que como se recordara cada espacio territorial así como su población cuentan con necesidades distintas.

De igual manera con el estudio del Estado Mexicano, fue posible corroborar que el diseño de las políticas sociales nacionales ha atendido la normativa internacional y nacional que regula su creación e implementación, ya que al realizar un contraste de dichos ordenamientos jurídicos con el PND 2013-2018, instrumento donde se encuentran las políticas sociales nacionales, fue posible observar que las

metas y estrategias plasmadas en dicho instrumento se han formulado atendiendo lo establecido en los principales instrumentos jurídicos internacionales y nacionales donde se reconocen los principales derechos sociales de la población, como lo es la educación, la alimentación, la salud, la vivienda, el ingreso justo y la seguridad social, es necesario mencionar que en cuanto a la planificación de igual manera el PND 2013-2018 cumplimiento con lo establecido dentro de sus ordenamientos correspondientes.

El análisis de las políticas sociales nacionales permitió conocer el contenido de las mismas reconociendo que su diseño ha sido en apego a los ordenamientos jurídicos existentes, esto de acuerdo a su contenido y a su planificación, ya que estas se encuentran estructuradas para la protección y salvaguarda de los derechos sociales de los mexicanos y por ende para el combate a la pobreza. Con el conocimiento de lo anterior fue posible realizar una contrastación de las políticas sociales nacionales con las políticas sociales del Estado de Michoacán, ya que la LGDS determina que toda política social que emane de las entidades federativas deberá de ir en apego al proyecto nacional o las políticas sociales nacionales.

El PLADIEM 2015-2021, documento donde se plasma las políticas sociales del estado de Michoacán, nos muestra que de sus nueve prioridades a atender en el estado, destina 5 de ellas a la atención y salvaguarda de los derechos sociales y como tal al combate a la pobreza, mismos que se encuentran en total sintonía con lo establecido en las 3 metas del PND 2013-2018 destinados al mismo objetivo, razón por la que se puede decir que en cuanto al diseño de las políticas sociales estatales se ha optado por la unidad y el trabajo en conjunto para la consecución de un objetivo en común que es el bienestar social de la población.

Es necesario puntualizar de igual manera, que de acuerdo al contenido y a la estructura del PLADIEM 2015-2021, se puede observar que el mismo se encuentra cumplimentando con lo señalado en los ordenamientos jurídicos de carácter

internacional, nacional y estatal, ya que dicho instrumento atendió con lo señalado dentro de los mismos. En lo referente a planificación el PLADIEEM mostro que su elaboración se realizó coadyuvando en todo momento con los gobiernos tanto federales como municipales y con la sociedad misma, mientras que en lo referente a su contenido, al igual que el PND, el PLADIEEM se encuentra destinado a garantizar los derechos sociales de la población con ello la erradicación de la pobreza.

En lo que corresponde al marco jurídico estatal que regula el diseño e implementación de las políticas sociales, de acuerdo al estudio realizado, se pudo demostrar que efectivamente existe una armonía en todo lo que representa el ámbito jurídico que regula las políticas sociales en el estado de Michoacán, ya que efectivamente entre los diferentes ordenamientos jurídicos ya sean internacionales, nacionales o estatales, existe una perfecta sincronización entre ellos, ya que no existen contradicciones, y todos están estructurados y formulados, para activar el actuar del Estado en busca del bien público temporal.

Con lo anteriormente señalado, se puede decir que las políticas sociales del gobierno del estado de Michoacán 2015-2021 se formularon y diseñaron de manera adecuada, lo que trajo consigo resultados favorables para la erradicación de la pobreza, ya que con su ejecución dentro del periodo 2015-2018 se obtuvo la disminución del 11.20% de la población que vivía en condiciones de pobreza y la disminución del 5.88% de la población que vivía en condiciones de pobreza extrema. Con los resultados presentados anteriormente se determinó que las políticas sociales del gobierno del estado de Michoacán 2015-2021, dentro del periodo mencionado, fueron eficaces, ya que en relación con la anterior administración los resultados obtenidos se cuadruplicaron.

En relación a la eficiencia de las políticas sociales y de acuerdo a las cifras presentadas en la presente investigación, el gobierno de Michoacán 2015-2021,

tomando en consideración el mismo periodo de tiempo de la anterior administración, en el periodo que comprende de 2016 a 2018 incrementaron sus gastos en poco más de 4 mil millones de pesos, lo que muestra que existió un aumento sumamente importante en el gasto destinado a las políticas sociales en el Estado.

Con la anterior información, se determina que dicho gasto aunque se presentaron mayores resultados en lo que respecta al combate a la pobreza de la anterior administración, no se encuentra debidamente justificado, esto principalmente debido a que en el estudio realizado se pudieron conocer las malas prácticas en la ejecución de los programas sociales, lo que representa como tal un mal uso y mal manejo de los recursos públicos, motivo por el cual no se considera que las políticas sociales sean eficientes, ya que los recursos utilizados para su implementación y ejecución no son gestionados y utilizados de una manera adecuada.

La presente investigación permitió demostrar que efectivamente las políticas sociales del gobierno del estado de Michoacán 2015-2021, se encuentran perfectamente diseñadas, ya que estas atienden lo establecido dentro de cada uno de los ordenamientos jurídicos que regulan su diseño e implementación, lo que trajo consigo avances importantes en materia de pobreza dentro del estado, lo cual no quiere decir que en este ámbito de estudio todo se encuentra en perfecta armonía, ya que sus principales fallas no tiene nada que ver con su formulación o diseño, sino que en el Estado de Michoacán sus principales falencias pueden encontrarse en los malos manejos y en la mala ejecución de las mismas, motivo por el cual las principales propuestas que realiza la presente investigación se encuentran destinadas principalmente a contar con medios propios de seguimiento y evaluación permitiendo con esto que el Estado de Michoacán se encuentre en constante monitoreo y optimización de sus políticas sociales, con lo cual deberán de existir mejores resultados en los que se refiere a la erradicación de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

ACCIÓN CIUDADANA FRENTE A LA POBREZA, *“Derechos humanos y pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1º constitucional”*, México, CNDH, 2019.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Política Pública*, México, Siglo veintiuno, 2010.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, 2a. ed. México, Harla, 1990.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Contraloría Social. Auditoria especial del gasto federalizado, Febrero 2018*, México, ASF, 2018.

ATRIA BENAPRES, Raúl, “Políticas sociales. Concepto y diseño”, *Estudios sociales*, Chile, No 116, julio-diciembre 2005.

AYLWIN ACUÑA, Nidia, “Elementos para el estudio del bienestar social”, *Trabajo social*, Chile, No 11, julio de 1974.

BESAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría del Estado fundamentos de la filosofía política*, 10a. Ed., México, Trillas, 2002.

CARBONELL, Miguel, “La declaración universal de derechos humanos de la ONU: esperanza y frustración” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 59, núm. 251, 2009.

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, Nostra Ediciones, 2009.

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN, “Grupos en situación de vulnerabilidad”, *VII Seminario el derecho humano a la salud y la responsabilidad de los prestadores de servicios médicos*, México, CEDHNL, 2016.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019*, México, 2010.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*, México, 2019.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, México, 2018.

CONSEJO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), “Evolución de pobreza y pobreza extrema nacional y entidades federativas 2008-2018”, *Medición de la Pobreza*, México, 2018.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Informe de pobreza y evaluación 2020. Michoacán*, México, CONEVAL, 2020.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), "Programas por entidad federativa, Michoacán", *Inventario de programas y acciones estatales de desarrollo social*, México, CONEVAL, 2016.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social*, México, CONEVAL, 2016.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), "Medición multidimensional de la pobreza", *El trimestre económico*, México, vol. LXXXI (1), núm.321, enero-marzo, 2014.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), *Plan nacional de desarrollo 2013-2018: balance del sexenio*, México, 2019.

DUARTE, Tito y ELÍAS JIMÉNEZ, Ramón, "Aproximación a la teoría del bienestar", *Scientia et technica*, Colombia, Año XIII, No 37, diciembre de 2007.

DE LA HIDALGA, Luis, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 2008.

FARGE COLLAZOS, Carlos, "El Estado de bienestar", *Enfoques*, Argentina, Vol. 19, No. 1-2, 2007.

FRANCO CORZO, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, 3ra. Ed. México, Grupo Editorial y de Investigación Polaris, 2017.

FERNÁNDEZ, Arturo y ROZAS, Margarita, "*Política social y trabajo social*", Argentina, HVMANITAS, 1988.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, México: Secretaria de Gobierno, Secretaria de Cultura-INEHRM-UNAM, instituto de investigaciones jurídicas, 2016.

FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2008.

“Función Pública”, *Definición Legal*, 2016. Disponible en <https://definicionlegal.blogspot.com/>, Fecha de consulta: Noviembre de 2019

GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la administración pública*, México, Porrúa, 2000.

GIL OSPINA, Armando Antonio, “Política social. Teoría y práctica - I parte”, *Revista académica e institucional de la UCPR*, Colombia, No 72, 2005.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, *Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021*, México, 2015.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para el año 2015*, México, 2014.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para el año 2018*, México, 2017.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA MEXICANA, *Plan nacional de desarrollo 2013-2018*, México, 2013.

GÓMEZ, F., “El fin del Estado”, *En Teoría del Estado*, México, Diana, 1992.

GONZÁLEZ RABANAL, Miryam de la Concepción y Fernández Tamaredo, Miguel Ángel *Estado del bienestar: orígenes, situación actual y perspectiva comunitaria*, España, UNED, 2013.

HERRERA LLANOS, Wilson, “La población”, *Revista de derecho*, Colombia, núm. 19, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Censo de población y vivienda (2020). Resumen ejecutivo, 2a. ed.*, México, INEGI, 2019.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, Willian Guillermo y RAMÍREZ CHAPARRO, Cesar Alejandro, *Gobierno y políticas públicas. Programa administración pública territorial*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 2008.

MINUJIN, Alberto y CONSENTINO, Estela, “Crisis y futuro del Estado de bienestar. Aportes a un debate”, *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Argentina, UNICEF-Losada, 1996.

NACIONES UNIDAS, *La Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas, 2018.

NACIONES UNIDAS, United Nations Rule of Law, ONU, 2015.

NAVARRO RUVALCABA, Mario Alfredo, “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, *Desacatos*, México, No. 21, mayo-agosto 2006.

OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, “El Estado mexicano. Su estructura constitucional”, *Revista Mexicana de Derecho*, México, núm. 6, 2004.

ORTIZ, Isabel, *Política social*, Estados Unidos, ONU/DAES, 2007.

PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, trad. Atenea Acevedo Aguilar, México, FLACSO, 2007.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado –teoría política-*, 39a. Ed., México, Porrúa, 2005.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, *Guía de programas sociales*, México, SEDESOL, 2016.

SCHULTZE, RAINER-OLAF, Fundamentos, “El bien común”, en Sánchez de la barquera y Arroyo, Herminio (ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

FUENTES ELECTRÓNICAS

BANCO MUNDIAL, “Población total de México”, *Datos*, Estados Unidos de América, 2019. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/pais/mexico?view=chart>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.

CARBONELL, Miguel, “¿Qué es una constitución?”, Instituto de Investigación Jurídicas UNAM, México, 2012, disponible en http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que_es_una_Constitucion_printer.shtml. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

COMISIÓN DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES DE LA LX LEGISLATURA, *Grupos vulnerables*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,

2008. Disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm. Fecha de consulta: Septiembre de 2019.

CONSEJO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), “Anexo Estadístico de Pobreza en México 2018”, *Medición de la Pobreza*, México, 2018. Disponible en http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

CONSEJO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza, Michoacán 2008-2018”, México, CONEVAL, 2019. Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/Pobreza_2018.aspx. Fecha de Consulta: Noviembre de 2019

CONSEJO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), “Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015, Michoacán”, *Medición de la pobreza a nivel municipio 2015*, México, 2017. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), “Carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010-2014”, México, CONEVAL, 2015 Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carencias_sociales20102015.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), “Carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010-2014”, México, CONEVAL, 2015 Disponible en https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/carencias_sociales20102015.aspx. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

Diccionario Electrónico de la Real Academia Española, “Población”, España, 2014. Disponible en <https://dle.rae.es/poblaci%C3%B3n>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.

FORMOSO, Mauricio, *Clasificación de políticas públicas*, Argentina, UNSTA, 2013. Disponible en <http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/05/Los-criterios-de-clasificaci%C3%B3n-de-las-Politiclas-Publicas.pdf>. Fecha de consulta: Noviembre de 2018

Glosario del CONEVAL, “Pobreza”, México, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.

Glosario del CONEVAL, “Pobreza Extrema”, México, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. Fecha de consulta: Octubre de 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), “Michoacán de Ocampo”, *Información por entidad federativa*, México, 2019. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/>. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), “Michoacán de Ocampo (16)”, *México en cifras*, México, 2018. Disponible en

<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=16>. Fecha de consulta: Noviembre de 2019

OROZCO ALFARO, Daniel, “Un concepto de Constitución mexicana”, *Ius revista jurídica*, México, Año VIII, No. 33, abril-junio, 2000. Disponible en http://www.unla.mx/iusunla33/opinion/UN%20CONCEPTO%20DE%20CONSTITUCION%20MEXICANA%20Daniel%20Orozco%20Alfaro.htm#_ftn1. Fecha de consulta: Noviembre de 2019.

RUIZ LÓPEZ, Domingo y Cadénas Ayala, Carlos Eduardo, “¿Qué es una política pública?”, *Ius revista jurídica*, México, Año V, No. 18, 2005, disponible en <http://www.unla.mx/iusunla18/>. Fecha de consulta: Febrero de 2019.

SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MICHOACÁN, “Programas”, *Portal Web*, México, SEDECO, 2019. Disponible en <http://sedeco.michoacan.gob.mx/convocatorias/>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria de Desarrollo Económico”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEDECO, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=10. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL Y AGROALIMENTARIO DE MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria de Desarrollo Agroalimentario”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEDRUA, 2020. Disponible en

http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=1

1. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO DE MICHOACÁN,
“Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria de Desarrollo Social y
Humano”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México,
SEDESOH, 2020. Disponible en

http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=1

9. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE EDUCACIÓN
DE ESTADO DE MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018,
Secretaria de Educación en el Estado”, *Obligaciones de Transparencia del Poder
Ejecutivo del Estado*, México, SEE, 2020. Disponible en

http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=1

3#. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE IGUALDAD SUSTANTIVA Y DESARROLLO DE LAS MUJERES
DE MICHOACÁN,

“Página de Inicio”, *Portal Web*, México, SISDMM, 2019. Disponible en
<http://mujer.michoacan.gob.mx/>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE IGUALDAD SUSTANTIVA Y DESARROLLO DE LAS MUJERES
DE MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria de Igualdad
Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres”, *Obligaciones de Transparencia del Poder
Ejecutivo del Estado*, México, SISDMM, 2020. Disponible en

http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=1

6. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL DE MICHOACÁN, “Página de Inicio”, *Portal Web*, México, SEMACCDDET, 2019. Disponible en <http://semaccdet.michoacan.gob.mx/>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL DE MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria de Medio Ambiente Cambio Climático y Desarrollo Territorial”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SEMACCDDET, 2020. Disponible en http://www.laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=18#. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DEL MIGRANTE DE MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria del Migrante”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SMM, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=24. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE POLÍTICA SOCIAL, “Ficha con información del programa, Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores”, *Biblioteca digital en monitoreo y evaluación de las Entidades Federativas*, México, CONEVAL, 2015. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/michoacan-fichanutricionadultosmayores-2015.pdf>. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SECRETARIA DE SALUD DE MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018, Secretaria de Salud”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SSM, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=21#. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA, MICHOACÁN, “Programas sociales desarrollados 2018, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán”, *Obligaciones de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado*, México, SDIF Michoacán, 2020. Disponible en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/nuevas_dependencia.jsp?id_dependencia=2
6. Fecha de consulta: Agosto de 2020.

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Declaración Universal de Derechos Humanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Pacto Internacional de los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Ley Orgánica de Administración Pública Federal

Ley de Planeación

Ley General de Desarrollo Social

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

Plan Nacional de Desarrollo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.