140-21

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

La incorporación del componente de Diversidad en el diseño de las políticas públicas sociales en México

Viviane Tableros Plata

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
viviane.plata@unifem.org.mx

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesor Dr. Miguel Ángel Valverde Loya

Enero 2010

TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Tesis
HC 110.P6
T32
2010

REP

b12572792

RESUMEN EJECUTIVO

En este trabajo se pretende levantar el debate en torno a la orientación de las políticas públicas sociales en México en cuanto a su efectividad en la reducción de la pobreza. Cuestionamos si desde el proceso de diseño de una política pública social se han incluido elementos que propicien su efectividad para disminuir los índices de pobreza y marginación en México. Sugerimos que se ha obviado un componente esencial en la instrumentación de las políticas públicas sociales para el combate a la pobreza: *La Diversidad,* entendida como los sectores excluidos que genera el llamado modelo de política social Mínimo Residual. Esta Diversidad se traduce para el Estado en demandas específicas que deben ser cubiertas para evitar el rezago y la exclusión de estos sectores Se detecta que, si bien la ausencia del componente de Diversidad desde el diseño de las políticas públicas puede generar avances para el programa social, como para el grupo de beneficiarios a los que se dirige este programa de acción; puede, sin embargo, afectar a otros, aquellos que se generan desde el Modelo Mínimo Residual de política social.

En consecuencia, se propone que en ausencia de la existencia de mecanismos institucionales que aseguren la incorporación del componente de la Diversidad desde el diseño de las políticas públicas sociales, se genere un mecanismo que apoye el combate a la pobreza desde la política social, reconociendo la existencia de una nueva realidad de México, de un sector excluido por las mismas políticas sociales, en el que es preciso que se identifiquen sus necesidades y demandas para incorporarlas a la políticas públicas sociales y asegurar la inclusión social de esta Diversidad a través de un programa de acción con enfoque de ejercicio de los Derechos que busque eliminar la discriminación desde el diseño mismo de la política pública. Esta es una alternativa que no involucra costos sociales ni a corto, mediano ni largo plazo. Por el contrario, es un mecanismo de combate a la pobreza que fomenta la inclusión social combatiendo la discriminación desde la política social orientada al combate a la pobreza.

Concluimos que es preciso incorporar el componente de Diversidad para garantizar la efectividad de los programas sociales eliminando la desigualdad y exclusión que los mismos programas sociales generan desde su diseño.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....4

Introducción.....4

Marco Teórico.....6

Marco Metodológico.....11

La relevancia del componente de Diversidad en las Políticas Públicas Sociales.....13

a) Sistema de Medición de la Pobreza.....13

b) Pertinencia de la incorporación del componente de Diversidad en el Marco Institucional de la Política Social.....14

c) Objetivos del Milenio.....17

d) Cambios socio-demográficos en la población de México.....17

e) La Diversidad y la pobreza en México.....19

La Diversidad y el ejercicio de los Derechos.....23

La Diversidad y los medios de información.....25

Antecedentes de las Políticas Públicas Sociales.....27

Diagnóstico actual de las Políticas Públicas Sociales.....30

Sobre el Diseño de los Programas Sociales.....35

a) Programa Social Hábitat.....38

b) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....42

Alternativas de Política Pública Social.....45

Conclusiones.....49

Bibliografía.....49

La incorporación del componente de Diversidad en el diseño de las políticas públicas sociales en México

El 21 de febrero de 2006 tenía lugar en la página web del Banco Mundial un foro de discusión a propósito de la presentación del informe sobre América Latina "Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Viciosos (http://discuss.worldbank.org/content/interview/detail/3067/)." En este informe los coautores Humberto López y William Maloney emitían algunas recomendaciones para disminuir los índices de pobreza y generar al mismo tiempo un desarrollo económico. No obstante que el informe proponía una visión más amplia de la pobreza, incorporando una dimensión social y humana, la mayoría de las preguntas de los participantes en el foro estaban dirigidas a encontrar la mejor fórmula para reducir o terminar con los índices de pobreza, lo que simplificaba la solución de la problemática de la pobreza a un método escueto. Este enfoque reduccionista, desde luego que genera el obviar otros componentes esenciales que deben estár presentes, no sólo en toda "fórmula" para disminuir los índices de pobreza y marginación, sino también en el diseño de las políticas públicas sociales en México: La Diversidad, que definiremos con base en el modelo residual mínimo de Enrique Valencia Lomelí sobre *Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza. Hacia una agenda de investigación, notas para la discusión* en el que identifica a "importantes sectores excluidos del esquema neoliberal de modelo de política social" (Lomelí, 2002). Incorporar este componente de Diversidad en el diseño de las políticas públicas sociales para asegurar las condiciones en el ejercicio de sus derechos a través de la creación de oportunidades para su desarrollo en lo social, económico y político es el tema central de este trabajo. Sugiriendo la creación de un programa de acción que anteceda a la implementación de toda política pública social para que las y los actores que se buscan beneficiar de esa política pública social lo puedan hacer en igualdad de condiciones, sin restringir el ejercicio sus derechos a través de la discriminación de oportunidades. "La lucha contra la discriminación desde este ámbito es importante, porque sin conciencia, compromiso y responsabilidad claros, es posible que desde unas instituciones se inhiban conductas y frenen las acciones y esfuerzos que se realizan en otras" (López, 2008).

Y es que México es un país cuyo perfil socio-demográfico ha evolucionado y se ha transformado; nuevas colectividades y estructuras sociales, políticas y económicas conforman el tejido social actual, lo que hace necesario considerar a la Diversidad como componente esencial en toda política pública social. Este cambio en el perfil socio-demográfico se traduce para el Estado mexicano en nuevas necesidades, demandas y problemáticas específicas que deben ser atendidas y abordadas a fin de evitar el rezago y la exclusión de los sectores que conforman en la actualidad el perfil socio-demográfico en México. De esta forma, es esencial que el Estado incluya el componente de Diversidad en la definición del diseño de las políticas públicas sociales. Es decir, "armonizar la evolución de los fenómenos demográficos y las exigencias de un desarrollo sustentable" (Programa Nacional de Población 2008-2012: Por un cambio demográfico a favor del desarrollo, 2008). Ello, no porque los que diseñan las políticas públicas no esté consientes de los cambios en el perfil sociodemográfico, sino porque cuando se diseñan estas políticas públicas no se involucra a estos sectores; es decir la implementación de la política social misma, excluye de forma indirecta a las y los beneficiarios de otros programas sociales a través de las diferentes acciones en las que se ha instrumentado la polítca social. Este proceso conlleva una limitación en el ejercicio de los derechos desde otros programas de acción; y si bien se pueden generar avances en un programa social y para un grupo de beneficiarios en especifico a los que se dirige este programa de acción, se afecta a otros beneficiarios, aquellos que se forman del modelo residual mínimo de política social. Y al no considerar el componente de Diversidad irónicamente se estaría perpetuando la exclusión social desde los mismos programas de la política social.

Es frecuente que en el proceso de la formulación de políticas públicas sociales se confunda el concepto de la Diversidad con la inclusión. Es decir, se hace referencia a las políticas públicas sociales como *incluyentes*, ya sea en términos de cobertura para los beneficiarios o en términos de participación social; sin embargo, no es visible que lo que se podría estár mejorando dentro de un programa social, podría estár generando el retroceso desde otros programas sociales, con objetivos ambiciosos y con altos presupuestos. Es así que en lugar de implementarse una política social incluyente, se estaría implementando una acción excluyente y generadora de pobreza e impulsora de la exclusión social. De esta

forma, en ausencia de la existencia de mecanismos institucionales que aseguren la incorporación de esta Diversidad desde el diseño de las políticas públicas sociales, sugerimos en esta tesina la necesidad de formalizar su incorporación, pues ello permitirá reconocer la existencia de una nueva realidad de México, identificar sus necesidades y demandas para trasladarlas e incorporarla a la políticas públicas sociales. Se busca asegurar la inclusión social de colectividades que han sido excluidas por la misma política social, y al mismo tiempo se enriquece la formulación e implementación de la política social, pues se garantiza una correcta cobertura y focalización para dirigir las acciones hacia los beneficiarios. Incluir el componente de Diversidad desde el diseño de la política pública social representa en una intervención directa de parte del Estado que se traduce en una práctica que antecede a una sociedad abierta, inclusiva y tolerante. Dicha práctica se debe originar desde el Estado para que cuando se realicen ejercicios de acción comunitaria se pueda garantizar la inclusión planteada desde el estado a través de las políticas públicas sociales, evitando así frenar otras iniciativas elaboradas directamente desde las comunidades. En este sentido el rol de la comunidad es esencial en la incorporación del componente de la Diversidad, pues a partir del fortalecimiento de las capacidades de las beneficiarias y beneficiarios se asegura que los ejercicios de acción comunitaria se encuentren alineados con las iniciativas planteadas directamente desde el Estado.

De seguir ignorando la existencia de una colectividad excluida y de un proceso deficiente en el diseño de las políticas públicas sociales se promoverá el rezago, la exclusión y la discriminación en México, facilitando la invisibilidad de actores, colectividades y necesidades específicas que han emergido como resultado de una política social ineficaz para el combate a la pobreza. Y no obstante las acciones de gobierno que se lleguen a impulsar para combatir la pobreza, sí desde el diseño se continúa limitando el progreso de grupos en vulnerabilidad, los índices de pobreza y marginación se seguirán incrementando y se perpetuará un enfoque de política social que seguirá siendo evaluada como no efectiva.

Marco Teórico

Para sustentar la inserción del componente de Diversidad en la política pública social desde el diseño, revisaremos primero el modelo o enfoque de estudio de política

social en México a través de la revisión del artículo de Enrique Valencia Lomelí sobre *Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza. Hacia una agenda de investigación, notas para la discusión.* En este artículo se hace una discusión sobre los modelos de los estudios e investigaciones de las políticas sociales. Nos apoyamos en esta investigación para identificar que el tipo de enfoque de investigación de la política social en México e identificar el vinculo que podría existir entre el enfoque de estudio y la efectividad de la implementación de la política social. Pues bien, Enrique Valencia Lomelí señala tres funciones u objetivos de la política social en México (modelo en Anexo 1) y para el objeto de nuestra argumentación nos enfocaremos en la función u objetivo de legitimación; es decir, de sostén del régimen político y de la cohesión social, pues con ello el enfoque de política social se podría identificar como simplista, generando una deficiencia desde el diseño de las políticas sociales.

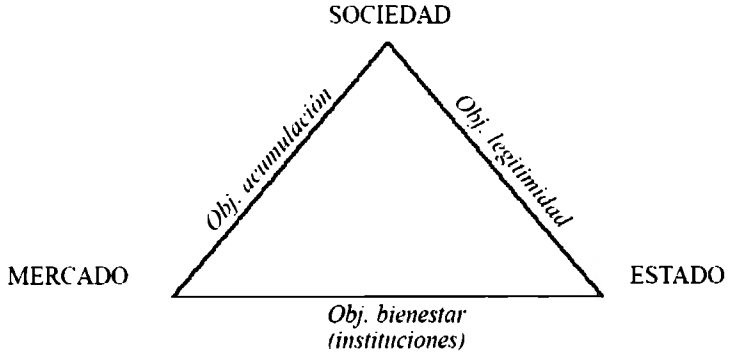

Figura 1. Fuente: Enrique Valencia Lomelí sobre *Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza. Hacia una agenda de investigación, notas para la discusión.*

Ésto es, la función de bienestar social ha estado ausente en las políticas sociales, generando de forma indirecta implicaciones negativas para el conjunto de programas de la política social, ocasionando fallas diversas como la duplicidad, o la ineficacia en la implementación de otros programas sociales. Tal como lo señala Enrique Valencia Lomelí

cuando se refiere al concepto de Adelantado[1] señalando que la política social puede producir efectos no sólo de igualar o de compensar las desigualdades, sino también de polarizarlas o reproducirlas." Lo mismo cuando el autor se refiere al enfoque neoliberal de política social, en la que "queda confinada a prevenir o apagar incendios con orígenes en el aparato corporativista en México. Así se le asocia a la política social con el enfoque legitimizador a través de la compensación social. El hecho de que la política social busque compensar, evita tener un diagnóstico multidimensional, pues el objetivo se reduce a propósitos electoreros que generan ruptura, discontinuidad e ineficacia en la implementación. Así, se ignoran otros elementos esenciales para una implementación multidimensional, generando un traslape de objetivos de diversos programas sociales que pueden detener iniciativas que se están impulsando en otros programas sociales. Y cuando eso sucede es preciso incorporar el componente de Diversidad para identificar cómo se podría asegurar el acceso sin discriminación para las y los beneficiarios eliminando la desigualdad de oportunidades que irónicamente la política social busque reducir, y que indirectamente está fomentando específicamente para la población que verdaderamente necesita beneficiarse de las políticas públicas sociales. Son las que se generan en el modelo residual mínimo de política social y que no se inscriben dentro de los beneficiarios corporativistas. A ese segmento de la población es al que se le debe considerar incorporar como componente de Diversidad, y es lo que Enrique Valencia Lomelí identifica como "importantes sectores excluidos del esquema neoliberal- campesinos pobres minifundistas, trabajadores informales en áreas urbanas, suburbanas-dejados al "mercado", a las políticas focalizadas y al clientelismo discrecional" (Lomelí, 2002). Y agregaríamos a la definición de Enrique Valencia Lomelí sobre los sectores excluidos, como toda y todo beneficiario de una política social que experimenta un retroceso en su condición de vida, a causa de la implementación de otra acción generada por la instrumentación de una política social.

Para reflexionar sobre los enfoques de política social consideramos preciso revisar los modelos de poder desde la toma de decisiones que pueden propiciar el enfoque de

[1] Adelantado define la política social como "un dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad."

política social propuesto por Enrique Valencia Lomelí. Para lo cual, revisaremos tres enfoques de poder en el proceso de toma de decisiones. En principio, abordaremos el enfoque elitista, en donde "el poder se concentra en las manos de unos cuantos grupos e individuos" (Parsons, 2007). En su mayoría casi todas las iniciativas de política pública social que pertenecen al Modelo Corporativo en México responden a un enfoque de poder elitista para su formulación, debido al monopolio del Estado en la política pública social que sitúa al Estado "en el centro de la sociedad para promover el crecimiento economico con un control centralizado, bajo la potestad de ser el garante del desarrollo y de la justicia social" (Mariñez, 2002). En su teoría del poder de las élites, Laswell argumenta a favor del Pluralismo, pues sostiene que era precisio insertar una distribución más amplia de poder. Por su parte Dahl y Lindblom, sostienen también sobre el Pluralismo la necesidad de crear procesos participativos, justos y abiertos. En el capítulo V que habla sobre Modelos de Política Social en América Latina, Rolando Franco menciona una serie de elementos que deben ser incluidos en toda política social[2] del paradigma emergente en política social; es decir, no sólo se debe considerar a otros actores involucrados en el diseño de la política social, sino que además es preciso que "se reconozca en las personas su capacidad para tomar decisiones en asuntos que les conciernen" (Franco Rolando, 2006) y sobre todo que se desplaza el monopolio del Estado para diseñar políticas sociales, señalando que "la capacidad de innovación y de resolución de problemas no constituye el patrimonio de los tomadores de decisiones públicas, sino que se encuentra dispersa en toda la sociedad" (Franco Rolando, 2006). A este respecto es importante abordar el vinculo existente entre el rol de la Comunidad y el proceso de diseño de las políticas públicas sociales, especificamente profundizaremos en el apartado de diagnóstico de políticas públicas para señalar cómo a partir de la incorporación del componente de Diversidad y la Acción Comunitaria con un enfoque de "ciudadanos con derechos"se puede contribuir a disiminuir la pobreza en comunidades urbanas. Y es que la Acción Comunitaria definida como "una forma de dar voz para hacer campaña por los intereses y las políticas a favor de aquellos que se sienten excluidos de la agenda o el proceso político" (Parsons, 2007)

[2] Multidimensionalidad de la pobreza, la centralidad de la familia, El Ciclo de vida familiar e individual, la corresponsabilidad, género, etnia y raza

resulta en acciones concretas y directas para favorecer a los sectores excluidos, de ahí que fundamentemos la importancia del "ciudadano con derechos" para propiciar "una mayor justicia social y económica mediante la aplicación de estrategias para empoderar a los débiles y marginados de la sociedad" (Parsons, 2007). En el apartado de Diagnóstico de Políticas Públicas señalaremos cómo algunas iniciativas comunitarias pueden generar cohesión social "entendida como el grado en que las personas en una sociedad están siendo incluidas, excluidas o marginadas a través de mecanismos de discriminación directa, de marginación geográfica o de aislamiento de oportunidades" (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social, 2008), para fomentar el ejercicio de los derechos de grupos excluidos en donde los espacios públicos no están diseñados para acoger a esas colectividades que conforman la Diversidad, generando concentraciones de pobreza y de inequidad que se replica a razón de la exclusión geográfica que generan estos espacios públicos anti-Diversidad promoviendo con ello la exclusión social. Por ello es necesario que se incluya el componente de la Diversidad para adaptar los espacios a la realidad actual y formentar una apertura geográfica, que también genere una apertura de oportunidades sociales que permitan romper el aislamiento de oportunidades. Para ilustrar lo siguiente el Estudio de Caso en el que nos concentraremos será el Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para señalar cómo una iniciativa de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial debe considerar incorporar un diagnóstico actualizado sobre la Diversidad.

Siguiendo esta misma lógica de distribución de poder revisaremos de qué forma se puede colocar en la agenda pública la incorporación del componente de Diversidad en las políticas públicas sociales, a través del establecimiento de una Cultura de la Tolerancia en México a través de los mensajes de los medios de comunicación. Podemos mencionar por ejemplo, "los mensajes de comunicación social que suelen darnos las instituciones, que en estos días vemos cotidianamente cargados de contenidos discriminatorios hacia las mujeres. Es decir, se trata de alinear y ordenar el mensaje antidiscriminatorio contra las mujeres desde el gobierno, en todas las acciones y los programas, dándoles coherencia, fijando metas y líneas claras para que no interpongan" (López, 2007). Para ello consideraremos el modelo de Rogers y Dearing que sostiene que "los medios de comunicación masiva

influyen la agenda pública [...] pero la agenda pública tiene determinado impacto en la agenda de las políticas públicas (Parsons, 2007). Por ello, es preciso considerar la inclusión de los medios de advertir para establecer una Cultura de Tolerancia a través de los mensajes de los medios de comunicación, pues es importante que los medios estén conscientes de su responsabilidad por informar y difundir mensajes no discriminatorios y no sexistas, porque a través de la difusión de los mensajes de los medios de comunicación, se estaría afectando el avance de los objetivos y los resultados de una política pública. También es importante considera, que el establecimiento de una Cultura de Tolerancia a favor de la Diversidad, podría no ir acorde con el contenido de la mayoría de los canales de televisión en México, si bien es cierto que cumplen con una de las funciones de entretenimiento señaladas por Laswell dentro de la Teoría Funcionalista, en la práctica se distrae a la población, pero no se miden los costos ni los efectos nocivos que pudiera generar en la población con relación a prácticas de intolerancia y exclusión. La incorporación del componente de Diversidad podría significar en la política lo que Schattschneider afirma como un conflicto de valores, creencias e intereses. Es decir, para el manejo del conflicto la definición de la agenda "se basa en reglas que convienen a los actores que están en la cima: los grupos de presión, los partidos y las instituciones" (Parsons, 2007).

En este trabajo también consideramos incluir el artículo Economía y Diversidad, su relación con el Sur-Sureste Mexicano en el que se aborda la relación entre el desarrollo económico y la Diversidad ara fundamentar si existe una correlación positiva entre el componente de la Diversidad y el desarrollo socioeconómico.

Marco Metodológico

El Marco Metodológico que sostendrá la tesina y a razón de que nuestra investigación busca describir, documentar y reflexionar sobre el proceso y el patrón existente en el diseño e implementación de las políticas públicas para incorporar del componente de Diversidad, será la investigación social y de tipo cualitativa. Recordemos que la formulación de las políticas públicas responde a procesos de politización con prácticas discrecionales y en consecuencia con poco impacto para beneficiarios. Así, este tipo de investigación elegido no sólo nos permite de forma metodológica tener flexibilidad

para ajustar el desarrollo del estudio durante el proceso, sino también nos permite reflexionar el por qué se debe incluir el componente de Diversidad y cómo este mecanismo impactaría para garantizar una correcta cobertura y focalización en el diseño e implementación de las políticas públicas.

La técnica utilizada para realizar la investigación será el Estudio de Caso definido como "una indagación empírica que utiliza múltiples fuentes de evidencia para investigar un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real, en el cual los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes" (Yin, 1994). La característica Particularista del Estudio de Caso permite concentrarnos en un fenómeno particular; es decir, en incluir el componente de Diversidad en el diseño e implementación de las políticas públicas. Dado que el carácter Heurístico del estudio de caso facilita la "comprensión de la investigación y permite generar nuevas interpretaciones y perspectivas" (Curso sobre Métodos Cualitativos de Investigación, Semestre Agosto Diciembre 2008, Maestría en Administración Pública y Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México). Incluiremos dos ejemplos de casos de políticas públicas en los que no se ha incorporado el componente de Diversidad en su diseño e implementación, para reflexionar sobre la generación de mecanismos de inclusión. Revisaremos como estudio de caso el programa social Hábitat e identificaremos la problemática para señalar cómo la ausencia del componente de Diversidad puede generar exclusión.

La principal limitación que encontraremos será la de no poder entrevistar directamente a los involucrados en el diseño e implementación de dichas políticas públicas. Sin embargo, dado que "La mayor parte de los estudios de caso parten del razonamiento inductivo; los principios y generalizaciones surgen del análisis de datos" (Curso sobre Métodos Cualitativos de Investigación, Semestre Agosto Diciembre 2008, Maestría en Administración Pública y Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México), nos apoyaremos en informes que documenten el proceso de formulación, pues deseamos relacionar variables entre Diversidad y diseño e implementación, pero no comprobar una hipótesis. Igualmente, completaremos la

investigación cuantitativa con datos cualitativos que reflejen el impacto cuando no se incluye el componente de Diversidad.

La relevancia del componente de Diversidad en las Políticas Públicas Sociales

f) Sistema de Medición de la Pobreza

El combate a la Pobreza, la Reducción de la Marginación y el aumento de las capacidades (Curso sobre Pobreza en Comunidades Urbanas, Verano 2009, Maestría en Administración Pública y Política Pública, Escuela John Fitzgerald Kennedy, Universidad de Harvard) son tres ejes en los que la Secretaría de Desarrollo Social enfoca sus programas sociales. Pues bien, la incorporación del componente de la Diversidad se ubica en el segundo eje, que es la reducción de la marginación a través de programas de Desarrollo Urbano e Infraestructura y cuyo resultado impacta en los indicadores de marginación entendida como "fenómeno estructural que se origina en el modelo de desarrollo y se manifiesta tanto en la dificultad para propagar el avance técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, como en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios" (Carlos Anzaldo, 2005)

Así la formalización de la incorporación de este componente articulado en la política social a através de programas de infraestructura y desarrollo urbano puede impactar en los indicadores de marginación el país. Y si bien puede ubicarse también dentro de las (Curso sobre Pobreza en Comunidades Urbanas, Verano 2009, Maestría en Administración Pública y Política Pública, Escuela John Fitzgerald Kennedy, Universidad de Harvard) líneas de pobreza del sistema de medición de la pobreza, pues la exclusión de la heterogeneidad de una comunidad urbana puede generar pobreza alimentaria, de capacidades y sobre todo de patrimonio. En esta tesina ubicaremos a la Diversidad y su impacto en los índices de marginación, pues las dimensiones de la pobreza se encuentran relacionadas intrínsecamente con la heterogeneidad de la pobreza urbana. Es decir, los bajos ingresos generan exclusión social para el acceso a servicios básicos y a oportunidades de desarrollo.

g) Pertinencia de la incorporación del componente de Diversidad en el Marco Institucional de la Política Social

La incorporación del componente de Diversidad en la política social se fundamenta de la siguiente manera, que para lograr el cumplimiento de los derechos a los que toda mexicana y mexicano tiene derecho y que el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social señala como "son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2009) es necesario generar un entorno de inclusión social. De igual forma se respalda por el artículo siete del Capítulo I Del Objeto de la Ley General de Desarrollo Social Título Primero de las Disposiciones Generales que señala en el artículo VII Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.

Por medio de la Ley General de Asentamientos Humanos se plantean un conjunto de condiciones para mejorar el nivel de vida de población para garantizar la "cohesión política, social y cultural e integrar las sinergias entre ciudades y regiones en condiciones de sustentabilidad." (Secretaría de Desarrollo Social, 2007). Sin embargo, la última reforma data de 1994 por lo que es evidente que no incluye los nuevos retos que la Diversidad plantea en términos de exclusión geográfica y dado que la heterogeneidad se encuentra vinculada con la pobreza urbana es necesario que la Ley General de Asentamientos Humanos considere incluir alguna reforma que considere incluir el componente de la Diversidad. Es decir, a aquellos sectores excluidos que genera el llamado modelo de política social Mínimo Residual.

Con respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, aún cuando el primer eje de la política de desarrollo social y humano del PND se refiere "a los niveles de bienestar y se orienta a evitar la existencia de grupos de población en condiciones de pobreza, oportunidades de superación personal y participación social por debajo de ciertos

umbrales" (Presidencia de la República PND 2007-2012) no se incorpora en ninguna de las estrategias del PND algún mecanismo para asegurar el respeto a la Diversidad. De igual forma, el segundo eje de la política de desarrollo social y humano se refiere a la "equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades" (Presidencia de la República PND 2007-2012) para reducir las desigualdades de grupos vulnerables como indígenas, niños, ancianos, discapacitados, mujeres y jóvenes y de cierta forma se liga cn el objetivo 12 se refiere a "asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa." (Presidencia de la República PND 2007-2012) Y en este sentido las acciones sobre la Diversidad se dirigen a este objetivo, Con ello no estamos sugiriendo descartar las políticas públicas dirigidas a estos grupos específicos restándole el impacto que se genera con políticas públicas focalizadas,; sino por el contrario enfatizar que cuando se diseña una política pública se debe incluir el componente de Diversidad para identificar si existen grupos vulnerables en riesgo de discriminación, cuáles de ellos se encuentran afectadas y afectados, y una vez identificados diseñar un programa de acción dentro de esa política pública que considere sus especificidades, para generar las condiciones que aseguren la igualdad de estos grupos vulnerables frente a todas las beneficiarias y beneficiarios de esa política pública para evitar una acción excluyente y generadora de pobreza e impulsora de la exclusión social a través del retroceso de un programa social

En lo relativo al Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 de la Secretaría de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, 2006) la pertinencia de la incorporación del componente de Diversidad se fundamenta a su objetivo de largo plazo el cual se dirige a mejorar las condiciones de grupos excluidos y marginados, a través de un desarrollo territorial equilibrado.

h) Articulación de la incorporación del componente de Diversidad con el Marco Internacional

El artículo 1, inciso H de la Convención sobre la Protección y promoción de la Diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO señala la necesidad de "los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger

y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios". Si bien México es firmante de Convenciones Internacionales, cuyo objetivo es la preservación de la Cultura, debemos considerar que no existe un compromiso permanente que se traduzca en una política pública social que promueva el respeto y el ejercicio de los derechos de esta Diversidad, entendida no sólo como el "reconocimiento de las culturas originarias, sino también de [...] otras formas de diversidad como son uso de distintas lenguas, color de piel, creencias religiosas, preferencia sexual, capacidad física y modos de vestir." (Nava Fernando. Dirección General de Culturas Populares). Incluir el componente de Diversidad abarca también considerar lo que el Fondo de Población de las Naciones Unidas llama *enfoque con sensibilidad cultural* necesario para comprender los contextos locales [...] y las relaciones de poder en grupos culturales y sus repercusiones para las políticas de desarrollo [...] Existen estratificaciones de raza, clase, edad, idioma, grupo étnico, entre otras variables, que pueden conducir a diferentes procesos y resultados de desarrollo. (UNFPA, Estado de la Población Mundial 2008). Considerar esta especificidad en la Diversidad se convierte en un elemento relevante que puede incluso determinar la viabilidad en la implementación de las políticas públicas sociales, pues al no ignorar la pluralidad, no sólo se reconoce el impacto que la riqueza cultural puede generar en el Desarrollo, sino que también se puede construir de forma conjunta, pues se conocen las verdaderas limitaciones y condiciones de los diferentes grupos y las posibles alternativas que esos grupos consideran como viables para dinamizar su inclusión en el proceso de desarrollo. En este trabajo justificaremos también, la inclusión del componente de Diversidad en las políticas públicas sociales evidenciando que los cambios en el perfil demográfico de nuestro país en los últimos años requieren considerar las demandas especificas de grupos vulnerables que son excluidos del proceso de Desarrollo de México y que de incluirlos de forma efectiva en la política social podrían generar casos exitosos de progreso social.

Los Objetivos del Milenio

A raíz de que México comenzó a participar activamente en foros internacionales y se convirtió en firmante de numerosos acuerdos y tratados internacionales, la obligatoriedad

en el cumplimiento de sus compromisos ante la comunidad internacional ha sido una obligación ineludible. Así, a partir de los indicadores y recomendaciones de las evaluaciones y reportes de los Organismos Internacionales, se han expuesto de forma comparativa los rezagos sociales en México con otros países, y ha influido para que en la agenda de la Política Social de México se vayan colocando ciertos temas como asuntos de prioridad. Uno de estos compromisos fueron los Objetivos del Milenio, en los que México asumió el compromiso de alcanzar ocho objetivos de desarrollo orientados a su cumplimiento hacia el 2015. Incluir el componente de Diversidad desde el diseño de las políticas sociales se ubica en el Objetivo 1 y en el Objetivo 3 que señala Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Así como promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer respectivamente. Es así que de incluir el componente de Diversidad se estarían alineando las políticas públicas sociales en México con los compromisos asumidos ante la Comunidad Internacional para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. En este sentido sería deseable que en el proceso de cumplimiento de las Metas del Milenio se fortalezca la inclusión del componente de Diversidad para fortalecer la alineación de los compromisos asumidos a nivel internacional y las iniciativas promovidas desde los gobiernos para asegurar de forma paralela el avance en políticas públicas sociales y el cumplimiento de los Objetivo del Milenio. De manera previa, se deberá considerar hacer una evaluación de sus programas sociales para identificar no sólo si se encuentran orientados a alcanzar el cumplimiento de un Objetivo de Milenio, sino cómo la implementación de un programa social con objetivos específicos, puede en realidad generar un freno a los objetivos de otro programa social.

i) Cambios socio-demográficos en la población de México

De acuerdo al Consejo Nacional de Población desde 1930 México ha experimentado un proceso de transformación en su perfil demográfico. No sólo se registró un incremento en la población pasando de 16, 552, 722 millones de habitantes a aproximadamente 107,5 millones de habitantes en 2008, sino que también se han evidenciado cambios en la estructura social, política, económica y cultural de nuestro país. La investigación sobre *El perfil socio demográfico de los hogares en México* señala que de 1976 a 1997 el

incremento en la esperanza de vida, la reducción de la mortalidad, el descenso en la fecundidad, la activa participación de la mujer en el ámbito laboral y la disminución en la nupcialidad, han generado cambios en la estructura familiar como "la coexistencia de diversos tipos de arreglos residenciales; el aumento en la proporción de hogares encabezados por mujeres, el "envejecimiento" de los hogares" (López) Éstos factores han modificado la estructura tradicional de las familias convirtiéndose de familias nucleares a familias nucleares monoparentales, hogares unipersonales y uniones consensuales. Las repercusiones de estos cambios en la estructura familiar inciden directa o indirectamente generando nuevas dinámicas en las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales o modificando las previamente establecidas. Estos cambios socio-demográficos "recogen el impacto de la modernización social y del desarrollo económico, pero muestra también las huellas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión" (Consejo Nacional de Población). En el año 2007 el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (CONAPRED) elaboró la Segunda Encuesta Nacional de Discriminación en México, y si bien da a conocer los grupos que se perciben como mayoritariamente afectados por la Discriminación, esta encuesta también nos presenta un panorama de cómo México se ha tornado más diverso, plural y de que ahora el nuevo perfil demográfico de México está conformado por grupos de personas con demandas especificas y que aún no se han insertado plenamente como beneficiarias y beneficiarios de los instrumentos de política pública social, por estár siendo afectadas y afectados por el llamado Modelo Mínimo Residual de política social en el que como ya hemos mencionado se podrían registrar la exclusión de las y los beneficiarios ya sea por duplicación en las beneficiarias y beneficiarios del programa social, o favorecerse por los beneficios de una acción de gobierno; pero probablemente interrumpiendo o retrocediendo en el ejercicio de sus derechos como resultado de la implementación de otro programa social totalmente ajeno del que se está beneficiando. Este sector conforma por si mismo un componente de diversidad poblacional en México que debe ser reconocido a través de la adecuada identificación de sus demandas y su correcta articulación con otros instrumentos de política pública para impactar de forma positiva en su inclusión social, progreso humano y material. Reconocer la existencia de esta Diversidad desde el diseño de la política pública permite cuestionar, si con su implementación no se detienen los avances

que otras acciones de gobierno ya están registrando. O si es necesario reorientar los objetivos. Si la política pública ya se está implementando y está frenando los objetivos de otros instrumentos, es necesario corregirla previniendo el menor costo económico y social que pudiera causar. Por ello, es necesario trabajar en una Gestión Basada por Resultados desde el principio no sólo para que pudiera facilitar el diseño efectivo de la Política Pública, pues ello permitiría recoger las lecciones aprendidas sobre el proceso de diseño e implementación; fortalecer los objetivos que están generando resultados y que no se están viendo afectados por la implementación de otras iniciativas. Así como iniciar un replanteamiento de objetivos cuando no se está generando el impacto deseado. Reorientar los objetivos de la política pública se puede hacer a través de la articulación con otras acciones de gobierno que permitan promover el impacto de la política pública, así como el progreso material y personal de las beneficiaras y beneficiarios.

j) La Diversidad y la pobreza en México

Para fundamentar la pertinencia de incluir el componente de Diversidad es importante observar la distribución de la pobreza a través de los llamados mapas de pobreza en México. Si bien, no se sugiere en esta tesina que la variable de Diversidad y pobreza muestren una correlación positiva. Si sugerimos que la mayoría de los Estados en México que presentan un mayor porcentaje de Diversidad cultural son los que registran altos índices de pobreza. Y por ello la necesidad de incorporar el componente de Diversidad a través de la creación de un programa de acción que anteceda a la implementación de la política pública social para que los actores que se desee beneficiar inicien el programa en igualdad de condiciones y oportunidades dentro de esa política pública social; Y se evite con ello la generación de los sectores excluidos del Modelo de política social Mínimo Residual. Se trata de las y los beneficiarios de un programa social puedan tener acceso a los servicios y el ejercicio de sus Derechos sin restricciones, ni discriminación. De tal forma que no se vean perjudicados por la implementación de objetivos de otros instrumentos de política social.

A continuación, hemos considerado relevante incluir algunos Mapas de Pobreza del artículo *Economía y Diversidad, su Relación con el Sur-Sureste Mexicano*, en el que se refiere a la asociación de la Diversidad con un menor desarrollo socioeconómico y que explicaremos más adelante. En estos Mapas de Pobreza se señalan los estados en los que se concentra el mayor porcentaje de Diversidad Cultural y que son Michoacán, Querétaro, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas, Oaxaca y Durango (Andrés E. Miguel, 2001).

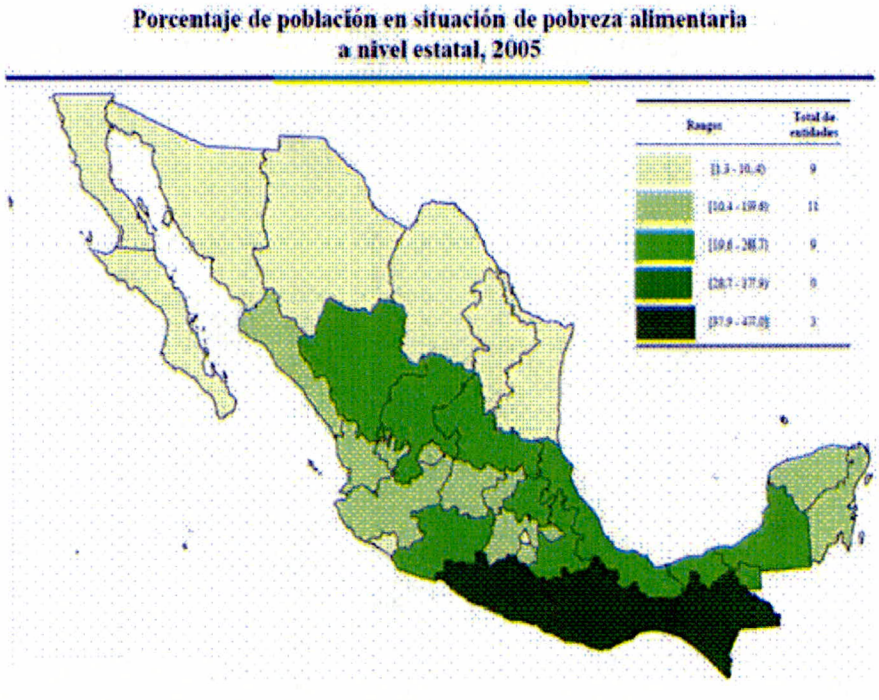

Figura 2. Fuente: http://www.coneval.gob.mx/mapas/index.jsp

El mismo artículo incluye a Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Tabasco, Hidalgo, Campeche, Puebla, Yucatán, Veracruz, Colima y Quinta Roo como entidades con diversidad media (Andrés E. Miguel, 2001).

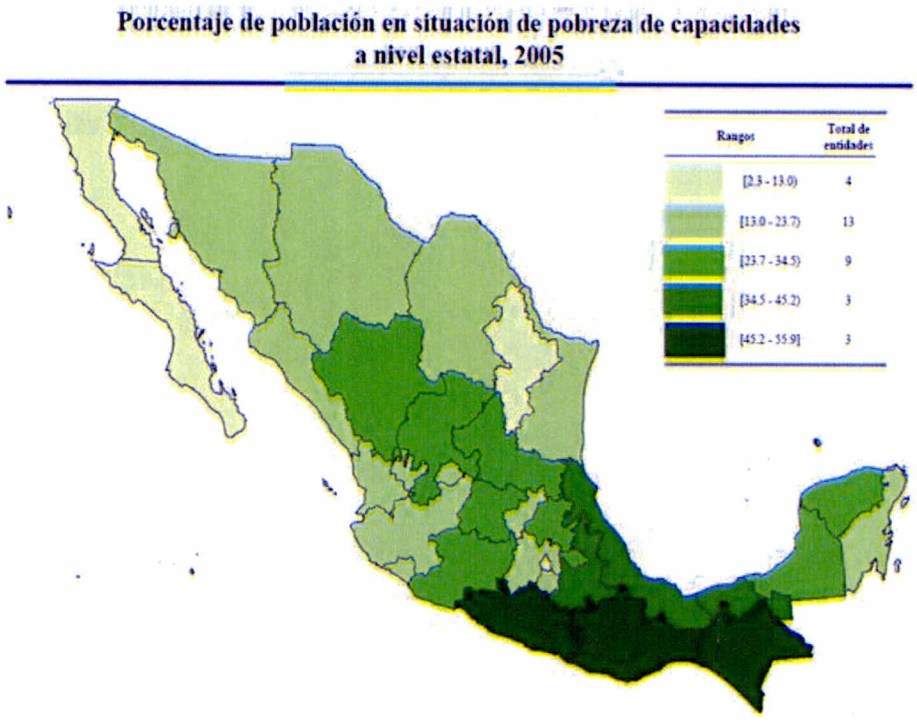

Figura 3. Fuente: http://www.coneval.gob.mx/mapas/index.jsp

Mientras que Coahuila, San Luis Potosí y Nayarit presentan baja diversidad. El Distrito Federal se ubica como Estado como de baja diversidad.

Desafortunadamente, todavía no existen estudios que nos permitan comprobar esta relación. Sin embargo, es preciso señalar que en el artículo *Economía y Diversidad, su Relación con el Sur-Sureste Mexicano* se establece hipotéticamente una relación positiva entre el desarrollo socioeconómico y la Diversidad. Esto es "a mayor desarrollo menor diversidad: $\delta=D^{-k}$ "Cuando la economía y el desarrollo están en contra de la Diversidad, un cambio de ambos implica un cambio (decrecimiento) de la diversidad" (Andrés E. Miguel, 2001) El mismo artículo señala que los estados en los que se concentra el mayor porcentaje de Diversidad Cultural son Michoacán, Querétaro, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas, Oaxaca y Durango presentando "una situación socio-económica adversa en México, es decir, menor

desarrollo, menor bienestar, menor PIB per cápita y más marginación." (Andrés E. Miguel, 2001)

Cuadro 3

Regiones de México: correlaciones entre los índices de desarrollo, marginación, bienestar, PIB per cápita y diversidad-1993

Región	*Desarrollo*	*Marginación*	*Bienestar*	*PIB per cápita*	*Diversidad-promedio*
Noroeste	-0.86	0.21	0.44	0.36	0.02
Norte-nordeste	0.38	0.63	-0.82	-0.91	0.02
Occidente	0.06	0.59	-0.50	-0.44	-0.00
Golfo	0.68	0.97	-0.70	-0.78	0.02
Centro	0.64	0.78	-0.82	-0.76	0.01
Sur-sureste	0.33	0.27	-0.63	-0.15	0.04
Mexico	-0.61	0.44	0.26	0.43	0.02

Tabla 1. Fuente: Andrés E. Miguel. (mayo-junio de 2001). *Economía y Diversidad: Su Relación con el Sur-Sureste Mexicano.*

El artículo concluye que si bien existen regiones de México en las que no existe una correlación positiva entre la variable diversidad y desarrollo socioeconómico en las regiones, sí existe una tendencia general de correlación positiva entre el componente de la Diversidad y un menor desarrollo socioeconómico específicamente en la región de Occidente. Por ello, la necesidad de dirigir acciones en política pública social a través de la incorporación del componente de Diversidad en México, pues son los Estados de la República Mexicana en los que se tiene que poner mayor atención para identificar que no existan cruces de beneficiarios y perjudicados en las políticas sociales. Es así que cuando existe una mayor diversidad se puede aumentar el riesgo de que acciones dirigidas a determinados grupos generen limitaciones en el avance de otras acciones y conviertan a esa política pública en ineficaz y generadora de exclusión social.

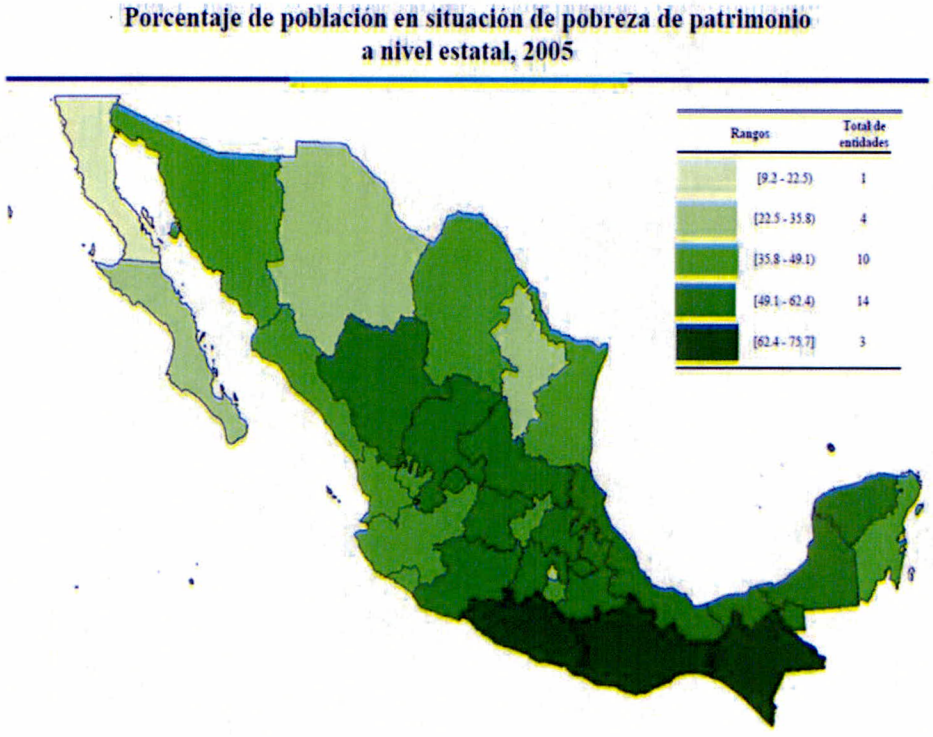

Figura 4. Fuente: http://www.coneval.gob.mx/mapas/index.jsp

La Diversidad y el ejercicio de los Derechos

Incorporar el componente de Diversidad desde el diseño de la política social requiere que el Estado garantice el ejercicio del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el que se prohíbe "toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas." Y si bien el artículo I denota implícitamente que el Estado reconoce esta realidad plural y diversa que por mandato constitucional está garantizando, es

preciso advertir que la discriminación se genera por una falta de reconocimiento a la Diversidad y que ello conduce desde luego a un menoscabo o anulación de los Derechos de las personas, por el desconocimiento de que todos los individuos tenemos Derechos Humanos que son universales, intransferibles, irrenunciables, inalienables, inviolables, imprescriptibles, incondicionales, integrales, interdependientes, indivisibles, acumulativos y complementarios tal como lo señala la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De ahí la gran importancia de garantizar el ejercicio y respeto de los Derechos a través de la promoción de las libertades políticas y oportunidades sociales (Sen 1999) como instrumentos generadores de inclusión. Pues una vez que los individuos reconocen y se saben poseedores de sus Derechos, los ejercen, respetan y no transgreden los Derechos de los demás individuos; Es decir, se reconoce y acepta la Diversidad a partir del ejercicio y respeto de los Derechos que el Estado garantiza a través de la Constitución. Es así que el reconocimiento y aceptación de la Diversidad de parte del Estado aparece en primera instancia como un proceso que no requiere establecer procedimientos constitucionales, pues la inclusión y el respeto a la Diversidad devienen del cumplimiento del Artículo I.

Sin embargo, es preciso advertir que la exclusión existe y que genera limitaciones, rezago y ausencia de pertenencia en la población excluida. En consecuencia, se debe fomentar no sólo la articulación de iniciativas que promuevan la inclusión social, sino también se deben promover las libertades políticas como instrumentos generadores de inclusión a partir de la capacidad de elección de los individuos como seres racionales y responsables de su propio desarrollo para involucrarse en diferentes procesos de participación. Es así, que se busca garantizar los Derechos y reconocer esta Diversidad. Sin embargo, no sólo se torna necesario la incorporación de este componente a través de su institucionalización para influir desde el diseño para su efectividad con las y los beneficiarios, sino también para incidir en los procesos de participación desde el proceso de diseño de las políticas sociales, pues no se puede dejar de hablar de incorporar el componente de Diversidad en las políticas públicas sociales, si desde el proceso de formulación y diseño de la política social no se fomentan procesos de participación para involucrar a todos los sectores involucrados en esa política social. De lo contrario se crea, como Eugenia Lahera señala "un sistema concentrado en la distribución del poder entre

los agentes políticos y sociales [...] La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. (Eugenio Lahera P, 2004). Así, la incorporación del componente de Diversidad desde el diseño de la política social promueve la eficacia desde el diseño, pues el Estado recoge las propuestas y alternativas de otros actores que se encuentran directa e indirectamente vinculados con la política social y que poseen el conocimiento acumulado sobre su rezago político y social y conocen vías por las que se podría dinamizar su desarrollo. Una ciudadanía activa que participa en el diseño fomenta una población informada de los procesos políticos, es crítica, pues se involucra, propone, expresa y formula iniciativas que pueden favorecer en el diseño de Políticas Públicas. Recuérdese que el "modelo participativo de la democracia sostiene que lo que hace a los buenos líderes también hace a los ciudadanos". A través de este ejercicio se fomentan las consultas; los intercambios de experiencias; la creación, construcción y fortalecimiento de redes y alianzas con otros actores claves que puedan replicar las mismas acciones hacia abajo. En este proceso, la existencia de una Sociedad Civil fortalecida e institucionalizada es importante, y es que uno de los rasgos esenciales de la Sociedad Civil es la mediación estableciendo condiciones para la conciliación y así poder influir en los diversos procesos y promover compromisos de inclusión con otros actores a través de espacios de intercambio, dialogo y concertación.

La Diversidad y los medios de información

Para incluir el componente de Diversidad en las políticas públicas sociales nos apoyaremos en el artículo IX del Código de ética de la UNESCO y de los Principios internacionales de ética profesional en periodismo que señala la necesidad de evitar todas las formas de ignorancia y discriminación, pues se requiere crear una cultura de tolerancia en donde la Diversidad no es ignorada, sino altamente valorada y considerada como un elemento que enriquece a México en todos los niveles. Por ello, es imprescindible informar a la población no sólo sobre la importancia de la ciudadanía, y de la necesidad de incluir el ejercicio de los derechos y cómo esto fomenta la inclusión al establecer espacios de diálogo por medio de

experiencias de aprendizaje. Sino de la importancia de la Diversidad en términos de pluralidad y apertura, pues refleja qué tan avanzado y desarrollado es un país en términos de inclusión y exclusión. En la formación de una cultura de tolerancia, el papel de los medios de información es clave pues la influencia de los mensajes que penetran en las sociedades contribuye a forjar y definir el pensamiento colectivo. Es así, que abordamos el papel de los medios de información debido a que en esta esfera se puede promover los sectores excluidos que genera el llamado modelo de política social Mínimo Residual. De ahí la importancia de la responsabilidad de los medios por informar y difundir mensajes no discriminatorios y no sexistas, porque a través de la difusión de los mensajes de los medios de comunicación, se estaría afectando el avance de los objetivos y los resultados de una política pública. Por ejemplo, si consideramos que el proceso de reconocimiento de los Derechos Humanos de las Mujeres ha sido un proceso largo, el posicionamiento de este proceso podría verse afectado debido a la difusión a través de los medios de comunicación de mensajes discriminatorios y sexistas. Esta forma de comunicar, estaría revirtiendo la promoción y el reconocimiento de los Derechos Humanos de las mujeres, pues fomenta la replicación de patrones culturales que sitúan a la mujer en situación de desigualdad que no le permiten desarrollarse plenamente. Una vez que desde el Estado se comience a incorporar el componente de Diversidad en todos los instrumentos de política social, se deberá alinear esta iniciativa hacia todos los órganos de gobierno, primero para sensibilizar a nivel interno a los funcionarios públicos, y luego a la opinión pública través de una campaña de comunicación durante seis meses que informe sobre la importancia del componente de Diversidad. Se trata de que la iniciativa iniciada como una acción de gobierno no sea afectada o regresiva por los mensajes que se difunden en los medios de comunicación. Para ello, será necesario fortalecer las alianzas con los medios de comunicación, pues recordemos que en noviembre de 2007 se firmó el Acuerdo Nacional por una Comunicación de Calidad, en el que por decreto presidencial se reconoce que "la sociedad demanda mejores contenidos para fomentar valores democráticos como la libertad, la justicia, el respeto a la pluralidad, el respeto a la vida, el respeto a la diversidad, el respeto a uno mismo y el respeto a los demás." (Calderón, 2007) De esta forma, se asumía el compromiso entre Gobierno, Sociedad Civil y medios de comunicación para

regular la producción de comunicación de calidad con pleno respeto a la libertad de expresión, pero manteniendo y asumiendo la responsabilidad que conlleva esta libertad de expresión. Si bien es cierto que la firma de este Acuerdo Nacional es un avance; es preciso señalar que no ha sido suficiente, todavía se transmiten mensajes y contenidos que reflejan una total ausencia de respeto a la Diversidad, que discriminan y que anulan esta Diversidad.

Antecedentes de las Políticas Públicas Sociales

En esta tesina, no queremos hacer una presentación exhaustiva sobre los antecedentes de las políticas sociales en México, pero dado que abordaremos el diagnóstico actual de las políticas públicas sociales para evaluar de qué forma se incorpora el componente de Diversidad, entonces consideramos pertinente introducir de forma muy breve los antecedentes sobre las políticas públicas sociales.

La ausencia del componente de Diversidad en las políticas públicas sociales obedece en gran parte a las estructuras políticas, sociales y económicas de México, que iban definiendo los esquemas de acceso, participación y distribución de los recursos económicos y políticos para determinados sectores de la población. Pero también se debe a que las experiencias para los procesos de evaluación de los programas sociales es relativamente reciente. Lo que generaba una ausencia de objetividad en los resultados de la evaluación pues respondían a los intereses y necesidades de líderes y partidos políticos, más que a una necesidad de Gestión basada en Resultados.

Sin embargo, sería hasta la década de los setenta cuando el Estado promovería políticas públicas sociales centrando la pobreza como problemática social dentro de los programas federales como el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (1974) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) creada en 1977. Sin embargo, es preciso advertir que existía un monopolio por parte del Estado sobre la formulación e implementación de las polítcas públicas sociales. "Implicitamente considera que quienes tomen las deciciones públicas conocen adecuadamente los problemas que afectan a lo social y saben asimismo cómo enfrentarlo" (Franco Rolando, 2006). Este monopolio estatal sobre las políticas

sociales, claramente practiba un modelo de distribución de poder elitista que generaba un cierre para excluir toda forma de participación en la formulación de las políticas públicas sociales.

Las siguientes iniciativas de Política Social serían vinculadas a los líderes y partidos políticos como instrumento de seducción durante periodos electorales. De esta forma, el candidato político empleaba la oferta de servicios básicos –cuya prestación es garantizada por la Constitución Mexicana para todos los ciudadanos mexicanos– y de construcción de infraestructura básica (pavimentación, alumbrado público, carreteras, escuelas) como meta de campaña política. Shumpeter decía que el "ciudadano participa en el proceso de toma de decisiones mediante la elección entre los programas y las promesas de políticas públicas de las empresas políticas que compiten entre sí" (Parsons, 2007). Así la cobertura en servicios de infraestructura era la más ofertada por tratarse de una obra visible que le permitía al candidato identificarse fácilmente con la comunidad meta. Cuando las promesas de campaña evolucionaban en políticas públicas sociales la implementación de los programas era deficiente, discrecional, no focalizada, sin acompañamiento, carente de un sistema de evaluación, y debido a la naturaleza electorera del programa con el cambio de administración la iniciativa se abandonaba, traduciendo estos mismos programas a otros con nombres diferentes que se convertían en la prioridad de la administración en turno. Ello ha alterado el verdadero objetivo, implementación e instrumentación de la Política Pública Social. En consecuencia, esta práctica que no ha asegurado la cobertura de los programas de la Política Social desde el diseño ha desfavorecido la demanda real de la población. Revisemos tres casos de políticas sociales en los que reflexionaremos sobre el componente de Diversidad en la formulación de las políticas sociales:

Durante los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo la apertura del Estado en la política social generó como lo señala Freddy el establecimiento de una selectividad de las políticas sociales dirigidas a nuevos actores sociales excluidos. El enfoque corporativista de la política social propicio la creación de una política de compensación social. Esta "dinámica de inclusión y exclusión de las instituciones sociales dio origen a las prácticas asistencialistas/filantrópicas (Lomelí, 2002).

Así durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1998-1994) se establece en 1989 el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), transformando a COPLAMAR en el Programa IMSS-Solidaridad. Si bien PRONASOL fue un programa altamente politizado, poco transparente, con prácticas discrecionales en la asignación de beneficios, y en consecuencia con poco impacto para dirigir acciones a la población más vulnerable, presentó problemas al "desconcentrar sin descentralizar la administración y toma de decisiones en la política social, generando un problema de ausencia participativa" (Mariñez Navarro Freddy. La política social en la transición mexicana).

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) existen antecedentes de iniciativas que promovían la participación de actores sociales en el diseño e implementación de los programas de combate a la pobreza pues "el Estado se comienza a articular flexiblemente con el exterior, democráticamente con la Sociedad Civil y con más justicia distributiva" (Mariñez, 2002) como el establecimiento del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social. En 1997 se instituye el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación[3] (PROGRESA) para beneficiar principalmente a zonas rurales. Y si bien el programa se vinculaba ligeramente con los objetivos del Programa Nacional de Población de 1995-2000, existían prácticas discrecionales de cobertura, Los programas sociales presentaban los siguientes inconvenientes:

- La ruptura y discontinuidad es un problema para las acciones de gobierno. El cambio de nombre y de iniciativas que sufren los programas sociales cada sexenio refleja la vaguedad y el protagonismo político del gobierno que implementa los programas en desarrollo en turno. Esto podría generar confusión y ciudadanos mal informados. Por lo tanto, es necesario establecer un mecanismo obligatorio de continuidad de las acciones de gobierno, que puede realizarse a través de una coordinación previa de traspaso de actividades entre autoridades salientes y entrantes, lo que a su vez permitirá identificar las debilidades de las acciones para reforzarlas en el siguiente periodo, o en su caso modificarlas.

[3] Importante recordar al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como Política Pública establecida con el entonces presidente de México José López Portillo con el objetivo de disminuir la desnutrición en México.

- La politización fomenta costos políticos en los programas sociales, por lo tanto, es necesario eliminar el costo sancionando a los actores políticos que incurran en estas prácticas.
- La Asistencia Social no puede considerarse como una estrategia de desarrollo social a largo plazo, ni debe limitarse a la transferencia directa de efectivo, pues podría generar dependencia de recursos en la población y limitar sus opciones de avance. Así como duplicidad y exclusión de beneficiarias y beneficiarios. Por ello es preciso incluir el factor de empoderamiento en los beneficiarios para crear actores sociales con miras a convertirse en agentes de cambio que puedan establecer redes para fomentar el intercambio de experiencia y capacidades, que fomenten la participación activa de la ciudadanía e influyan en los procesos políticos para el cumplimiento de sus demandas ciudadanas. Para tal propósito es necesario delegar responsabilidades en los beneficiarios, proporcionar asistencia técnica y de capacidades, así como de planificación en el uso de sus recursos.

En la administración de Vicente Fox Quezada (2000-2006) la política social enfatizó que se respetaría la Diversidad. Así, Carlos Flores el coordinador del área social del equipo de transición de Vicente Fox, señalaba "la diversidad y promoverá la participación social para que los proyectos del gobierno garanticen a toda la población, mínimos de bienestar y no existan mexicanos "de tercera" (Silvia Magally, 2000). A su vez se incentivó de ciudadanizar la política social; sin embargo, tampoco incluía el componente de Diversidad.

Diagnóstico actual de las Políticas Públicas Sociales

En julio de 2009 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) daba a conocer los resultados de la medición de la pobreza por ingreso, en los que señalaba que "de 2006 a 2008 la pobreza de patrimonio y alimentaria había aumentado en cinco puntos porcentuales. [...] Es decir, de 42.6% a 47.4% y de 13.8% a 18.2% respectivamente, generando 50.6 millones de mexicanas y mexicanos

viviendo en condiciones de pobreza (Noemí Gutiérrez, 2009). Si bien en el cálculo de la medición de la pobreza influyen otros factores para que se dispare el alza de la línea de pobreza, como la inflación en los precios de los alimentos generada por la crisis alimentaria y la disminución en los ingresos de los hogares arrojada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 (ENIGH). Es importante resaltar que se trata de indicadores que definen y sitúan a México en los diferentes índices de niveles de Desarrollo, como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Rezago Social y el Índice de Marginación por mencionar algunos. El mensaje era claro: Se estaba cuestionando la viabilidad de la eficacia de las políticas públicas sociales. En seguida, la actual administración anunció dentro de su paquete económico 2010 un plan de austeridad con cuatro medidas que incluían el cierre de las Secretarías de Turismo, Reforma Agraria y de la Función Pública para generar en este rubro un ahorro de 12 mil millones de pesos; incluía también "la reducción en la estructura correspondiente a los altos mandos, así como el congelamiento de sueldos de éstos a partir del próximo año; disminución de los recursos destinados a las embajadas o representaciones diplomáticas y también en las delegaciones correspondientes a las secretarías de Estado; reducciones al gasto administrativo que incluye menores recursos para viáticos, gastos de representación, contratación de asesores y consultorías [...] que generarán 180 mil millones de pesos" (Jiménez, 2009). Si bien el objetivo de estas medidas buscan realizar ajustes al gasto y de transformar la administración pública federal, se buscaba principalmente asignar un mayor presupuesto al rubro de los programas sociales y el combate de la pobreza en México.

Cuando se cuestiona la viabilidad de la eficacia de las políticas públicas sociales en duda, diversos actores políticos han señalado la necesidad de una "nueva política social que plantee instrumentos innovadores, para evitar el incremento de la desigualdad social [...] o también de virar el planteamiento en la formulación de las políticas públicas" (Universal, 2009). O incluso de tener un nuevo planteamiento en las políticas sociales "ante el aumento de la pobreza y la mala distribución de la riqueza en México" (Universal, 2009).

La respuesta de gobierno se ha instrumentado en una política social con aproximadamente 93 programas sociales federales. Sin embargo, el impacto no ha sido el

ideal, pues el modelo de desarrollo social no se ajusta a la realidad que genera el modelo de política social en México, pues genera que "existan programas mal diseñados y que son de dudosa calidad para la población" (José Manuel Arteaga, 2009). Así como por la *Diversidad,* entendida como los sectores excluidos que genera el llamado modelo de política social Mínimo Residual.

Con el fenómeno de la pobreza y una realidad de colectividades de excluidos sugerimos en esta tesina la necesidad de incorporar este elemento como un mecanismo que permita generar inclusión social, disminución de la desigualdad e incrementar el impacto a través de la incorporación de diagnósticos actualizados sobre la Diversidad generando una mejora en la eficiencia, eficacia y focalización del diseño de las llamadas políticas de última generación orientadas a disminuir la pobreza. Es importante mencionar que se debe generar un mecanismo que permita identificar el número de beneficiarias y beneficiarios excluidos de un programa social, debido a que se está afectando su impacto a través de la implementación de otro instrumento de política social.

Cuadro 3A

Líneas de pobreza, 1992 a 2008					
Ámbito y tipo de pobreza	Líneas de pobreza[1]				Inverso del coef. de Engel
	1992*	2000	2006	2008	2000
Urbano					
Alimentaria	$167.96	$626.62	$809.87	$949.38	
Capacidades	$206.00	$768.55	$993.31	$1,164.41	1.2265
Patrimonio	$336.99	$1,257.25	$1,624.92	$1,904.84	2.0064
Rural					
Alimentaria	$124.75	$463.36	$598.70	$706.69	
Capacidades	$147.49	$547.83	$707.84	$835.52	1.1823
Patrimonio	$226.37	$840.81	$1,086.40	$1,282.36	1.8146

1 El valor de la línea está en pesos de agosto de cada año

* Para el año de 1992 se realiza el ajuste por el cambio a nuevos pesos

Fuente: estimaciones del CONEVAL con información del Banco de México

Tabla 2. Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De igual forma, lo que en términos de diseño de política social podría llegar a representar, como una especie de limitación en la implementación eficaz de los programas

sociales. Por lo que se deben incorporar otros componentes en la política social que puedan superar las limitaciones de pobreza y marginación. Es decir, la pobreza responde a condiciones estructurales y si bien se "deben reforzar los programas focalizados como lo indicó el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) también es necesario reconocer que el componente de Diversidad se debe incorporar a los programas sociales, especialmente en los de pobreza urbana. Y aunque señalen que la pobreza no rompe el tejido social, si lo hace, por ello la importancia de rescatar el componente de la Diversidad e incluirlo en el diseño de las políticas públicas sociales. Sobre todo porque el incremento de la desigualdad. "El decil de los más pobres ha perdido 8% de su participación en el ingreso nacional, mientras que el decil de los más ricos ha permanecido casi igual al caer sólo 0.02%" (Enrique del Val Blanco, 2009).

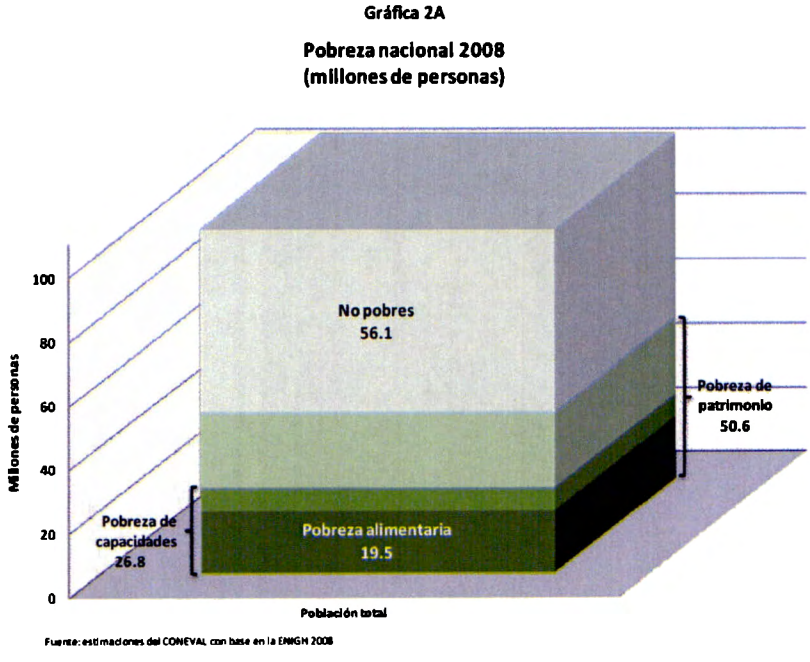

Tabla 3. Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Sobre el Diseño de los Programas Sociales

Para analizar el diseño de las políticas sociales, nos basaremos en la evaluación del año 2007 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyo objetivo consiste en mejorar el diseño para incrementar el impacto de los programas sociales. Esta evaluación de Diseño de 2007 que se basa en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Programa Anual de Evaluación 2007 sigue unos lineamientos traducidos a un conjunto de preguntas y que responden a la eficacia, eficiencia del diseño del programa que se está implementando. Incluimos en este apartado las preguntas que se incluyen en los Términos de Referencia para la evaluación del diseño del programa elaborada por CONEVAL:

1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?
2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?
3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?
4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?
5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.
6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?
7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

Podemos ver que en las preguntas para evaluar el diseño del programa no se incluye ninguna que haga referencia al componente de Diversidad, entendido como los sectores

excluidos que genera el llamado modelo de política social Mínimo Residual. Por ello, sugerimos, incluir dentro del modelo de los Términos de Referencia[4] (Anexo 2) cinco preguntas que permitan asegurar la incorporación del componente de Diversidad de la población en la formulación de las políticas públicas sociales. Las preguntas que consideramos serían pertinente incluir son las siguientes:

1. ¿La implementación de los objetivos del programa frenan las iniciativas que se promueven desde otros programas sociales?
2. Si es así ¿existe un diagnóstico actualizado sobre la Diversidad que se encuentra presente en los espacios en los que se aplicará el programa social?
3. ¿El fin y el propósito del programa afecta a las colectividades que conforman la Diversidad?
4. ¿El fin y el propósito del programa se podría articular con otras iniciativas e instrumentos de política social?
5. ¿El fin y el propósito del programa se encuentra alineado a la actualidad del perfil socio-demográfico de México?

Ahora bien, ya se ha abordado que el alcance de las políticas públicas sociales hasta este momento no ha sido el deseado; sin embargo, es necesario conocer cuáles son las debilidades que en general presentan los programas sociales en la actualidad. Para ello, se ha revisado el Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008 del Proceso de Evaluación Externa 2008 del Gobierno Federal, elaborado por el CONEVAL. Entre las principales debilidades que han arrojado las evaluaciones son:

- Focalización.
- Articular y complementar entre las diferentes dependencias de gobierno los objetivos, recursos e información de los programas sociales.
- Optimizar la formulación de políticas públicas desde el proceso de diseño.

[4] Se incluyen en anexo los Términos de Referencia para considerar la incorporación del componente de Diversidad desde su elaboración.

- Mejorar el acceso a la información a través del establecimiento de un padrón de programas federales de desarrollo social a nivel local, estatal y federal.
- Implementación de evaluaciones externas al inicio y al final de la implementación del programa.
- Mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos a la población, especialmente la de los servicios brindados para la población en pobreza (Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008 del Proceso de Evaluación Externa 2008).
- Universalizar la cobertura de servicios sociales.
- Implementar una estrategia de medición de avances para la calidad y cobertura de bienes y servicios y cobertura.
- Promover una mejor planeación estratégica de la política de desarrollo social que permita el logro de los objetivos y mejore la coordinación entre sectores y programas (Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008 del Proceso de Evaluación Externa 2008).
- Elaboración de indicadores que midan el impacto alcanzado;
- Continuar y fortalecer políticas para la igualdad de oportunidades de género y grupos vulnerables. (Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008 del Proceso de Evaluación Externa 2008). Este último apartado es importante pues incluir el componente de Diversidad desde el diseño de las políticas públicas pues podría fortalecer las acciones dirigidas a grupos vulnerables.

Para la incorporación del componente de Diversidad en las políticas sociales se tienen previstos los siguientes plazos: Considerando que no existen indicadores sobre la población que conforma el componente de *Diversidad,* entendida como los sectores excluidos que genera el llamado modelo de política social Mínimo Residual. Se deberá hacer un diagnóstico que permita identificar a la Diversidad y la instrumentación de las

políticas sociales. A través de un análisis cuantitativo de la población adherida a los programas sociales y que está siendo excluida de los beneficios o recibiendo beneficios adicionales a través de una duplicación. La cuantificación deberá ser incorporada a las evaluaciones que realiza el CONEVAL en los programas sociales. Después de identificar la Diversidad a través de las evaluaciones del CONEVAL, se deberá trabajar de formar conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social para reorientar los programas sociales. En esta tesina se sugiere trabajar a partir de lo que se tiene trabajado en política social, por ello es preciso identificar la mejor forma de articulación con los programas sociales, a través de lecciones aprendidas.

La Secretaría de Desarrollo Social sería la instancia encargada de asegurar el componente de Diversidad. Y dado que el objetivo consiste en mejorar el diseño para incrementar el impacto de los programas, a partir de los resultados que se desprendan de las evaluaciones que realizaría el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Es decir, para buscar apoyo político con las principales fuerzas políticas se buscará conjugar con aun política social que sea congruente con lo que cada fuerza política en el país está buscando. Es decir, para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se buscará incorporar la Nueva Política Social del PRD; es decir, la que busca combatir, "por un lado, la desigualdad y la pobreza y, por el otro, fomente el crecimiento económico" (Nueva política social Comisión de Transformación del PRD, Subcomisión de Proyecto de Nación (http://ierd.prd.org.mx/coy125/clch1.htm).Con el Partido Acción Nacional (PAN) es importante no dejar de incorporar las "reglas de operación claras, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y contraloría social" de los programas sociales. Es decir, que no se deje de implementar una transparencia en el manejo de los financieros que se asignan a la política social (http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/09/23/pan-avala-descentralizar-programas-sociales). Con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se buscaría conjugar con el resto de las fuerzas políticas los *10 Mandamientos de la Política Social.* En realidad, se trata de evitar que los programas sociales respondan a los intereses políticos y electoreros.

A continuación, analizaremos un programa social federal implementado en comunidades urbanas para señalar cómo la ausencia del componente de Diversidad puede generar exclusión. El programa social que se analizará será el programa social Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Ya hemos comentado que en esta tesina sugerimos que los programas sociales no han generado el impacto deseado porque presentan fallas desde el diseño. Y un componente que podría presentar efectividad en la reducción de la pobreza es el componente de la Diversidad.

Programa Social Hábitat

a) Introducción

El programa social Hábitat fue desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el objetivo de "contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos" (Secretaría de Desarollo Social, 2009). Es decir, el programa busca reducir la pobreza y marginación en comunidades urbanas a través de la articulación de la política social con la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Para el diseño del programa social Hábitat se consideró incorporar diagnósticos sobre la medición de la pobreza para poder identificar territorios habitados con población con altos índices de marginación y pobreza. Sin embargo, en el diseño no se incluye un diagnostico sobre el perfil socio-demográfico de la población que pudiera identificar las necesidades especificas de este sector de la población. La implementación se lleva a cabo a través de un acuerdo de colaboración entre los gobiernos locales y municipales.

El programa se enfoca en la mejora de la infraestructura y el fortalecimiento de la participación ciudadana y la construcción de capacidades y busca "construir espacios con identidad y valor social, articular los barrios marginados y los asentamientos precarios al desarrollo de la ciudad, favorecer el ejercicio de los derechos de ciudadanía de la población

asentada en esos ámbitos territoriales, y elevar la calidad de vida de los moradores de las ciudades y zonas metropolitanas del país."

Los beneficiarios del programa se concentran en los polígonos Hábitat; es decir, residentes de hogares en territorios urbanos con pobreza patrimonial; "así como residentes de otras áreas de ciudades mayores de 15 mil habitantes, que vivan en pobreza patrimonial." Al 9 de junio de 2009, el programa Hábitat se implementa en las siguientes ciudades Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nuevo León, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro de Arteaga, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz de la Llave, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

b) Contexto

De acuerdo a estimaciones de CONAPO el índice y grado de marginación por entidad federativa en el año 2000, reflejaba que Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz-Llave e Hidalgo presentaban índices de marginación muy altos. Mientras que San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Yucatán, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Zacatecas y Guanajuato presentaban índices de marginación alto. En el año 2000 14 estados presentaban índices altos y muy altos (Anexo 2).

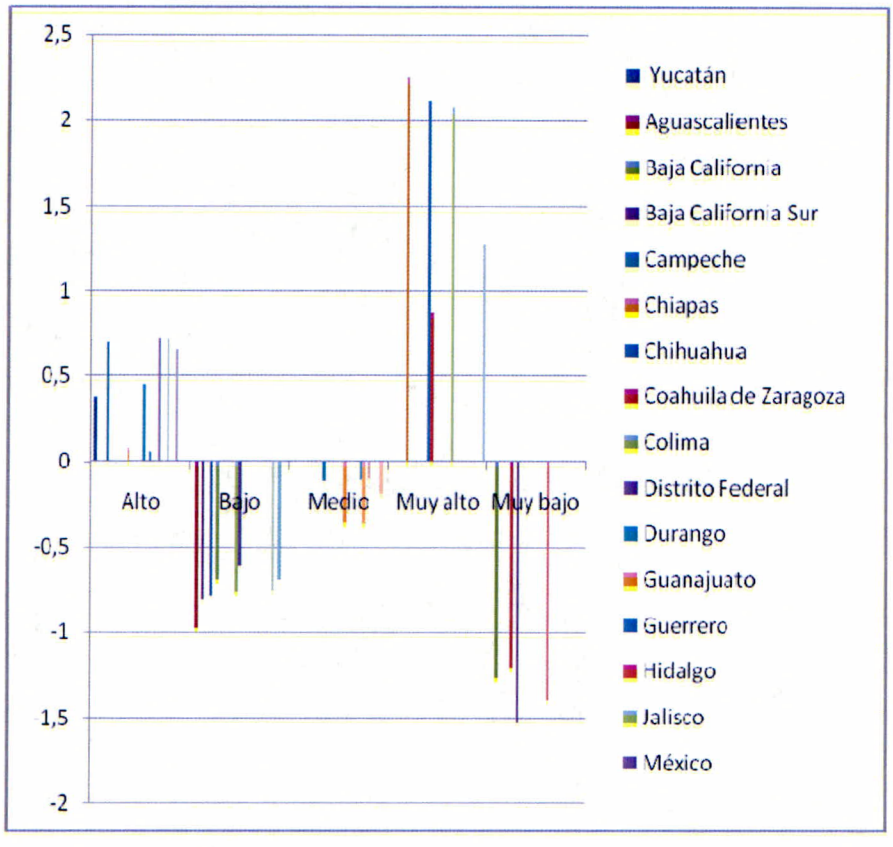

Tabla 4. Fuente: Gráfica elaborada con base en los datos de CONAPO sobre Índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2000-2005

De la misma forma, de acuerdo al reporte del "Índice de marginación a nivel localidad 90% de la población en México presenta algún tipo de marginación" Siendo los Estados más afectados Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Asimismo, "con un 42% de la población urbana y el 35.3% de los hogares urbanos del país afectados por su condición de pobreza patrimonial" (Fabiola Martínez, 2007) se buscó implementar un programa que se enmarcará dentro de la política social del gobierno Federal con el objetivo de atacar la problemática de la pobreza en el medio urbano e instrumentarse con el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006. Éste último tiene por objeto "maximizar la eficiencia económica del territorio, garantizar su cohesión política, social y cultural e integrar las sinergias entre ciudades y regiones en condiciones de sustentabilidad" (El Colegio de la Frontera Norte). Enfatizamos la

necesidad de incorporar el componente de Diversidad. Es decir, los programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial que buscan garantizar la cohesión del tejido social es preciso identificar el perfil socio-demográfico de los polígonos en los que se implementa el programa para conocer las necesidades y demandas de las colectividades. No tener un diagnostico sobre la Diversidad que compone el territorio del polígono genera una réplica sobre la exclusión social.

c) Proyecto

El programa Hábitat se implementa a partir del año 2001 y busca dirigir sus acciones a (El Colegio de la Frontera Norte y SEDESOL. Diseño del Programa Oportunidades):

- Mejorar de la infraestructura básica;
- Equipamiento de zonas urbanas marginadas;
- Prevención de desastres;
- Entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario.

d) Operación

Las reglas de operación del programa Hábitat se instrumentan a través del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006 y que a su vez se basan en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en la Ley General de Desarrollo Social, así como la Ley General de Asentamientos Humanos. Por ello el programa opera a través de los tres niveles de gobierno.

e) Problemática:

La Pobreza en comunidades urbanas excluye socialmente forma espacial. El ordenamiento territorial en espacios urbanos está diseñado para excluir a la Diversidad. Los polígonos con altos índices de pobreza y marginación restringen las oportunidades sociales, políticas y económicas, así como la libertad de movimiento y de convivencia social. Si se asegura el componente de Diversidad para efectos de focalización y para facilitar iniciativas de

Acción Comunitaria. Es necesario que dentro de su modalidades de trabajo se incorpore el componente de la Diversidad.

Programa Social de Desarrollo Humano Oportunidades

a) Introducción

En 1997 el Gobierno Federal emprende como parte de su política social un Programa dirigido al combate integral de la pobreza: El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) beneficiando a 300 mil familias de zonas rurales. En 2002, el nombre del Programa es sustituido por el de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades administrando los beneficios a 4.24 millones de familias con el objetivo de "romper la transmisión intergeneracional de la pobreza al mejorar los niveles de educación, nutrición y salud de niños y adultos"[5]

b) Proyecto

Objetivos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades[6]

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, en especial de los niños y de sus madres, al proporcionarles servicios de calidad en las áreas de educación y salud, al tiempo que se les brinda ayuda monetaria y suplementos alimenticios.
- Integrar estas acciones de manera que el logro educativo no se vea afectado por la mala salud o por la desnutrición de los niños y jóvenes, o porque el desempeño de actividades laborales les dificulte su asistencia a la escuela.
- Asegurar que los hogares tengan los medios y los recursos necesarios para que sus niños puedan terminar la educación básica.
- Alentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de la familia para mejorar la educación, la salud y la alimentación de niños y jóvenes.

[5] Evaluación del Efecto de Oportunidades sobre la utilización de Servicios de Salud en el Medio Rural.
[6] Objetivos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades disponibles en: Bautista Sergio. (Mayo 2004): Evaluación del Efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el Medio Rural. Secretaría de Desarrollo Social.

- Promover la participación de la comunidad y respaldar sus acciones, de manera que los servicios educativos y de salud beneficien a todas las familias en las localidades donde opera el Programa, al igual que unir y promover esfuerzos e iniciativas de la comunidad en acciones que sean similares o complementarias al mismo.

En materia de Salud: El Programa Oportunidades proporciona un paquete de servicios básicos de salud[7] a familias beneficiadas, e incentiva con apoyos económicos las visitas obligadas a pláticas informativas y consultas periódicas. La asistencia asegura la permanencia en el Programa.

c) Operación

El programa de Oportunidades proporciona transferencias directas en efectivo desde 180.00 de apoyo para becarios en educación básica hasta 1850.00 pesos para becarios en educación media superior (con cifras de 2007). Sin embargo, en la actualidad el programa ha eliminado las becas para éstos últimos.

d) Problemática

En el Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación elaborado por John Scott para el CIDE se argumenta que en programas focalizados es necesario realizar, al inicio y durante todo el desarrollo del Programa, un diagnóstico adecuado de "planeación, seguimiento y evaluación", ya que uno de los grandes errores de focalización ocurre alrededor de los apoyos por el lado de la oferta; es decir, las transferencias que se realizan directamente a las personas que más necesitan el apoyo, pues no llegan directamente a ellas a razón de que existe la duplicidad de beneficiarios, ya sea por el factor de discrecionalidad o porque los apoyos no se están dirigiendo de forma adecuada debido a que el mecanismo usado para la identificación de posibles beneficiarios tiene márgenes de error que se pudieron haber generado durante el proceso cuantitativo y cualitativo; por ejemplo, durante el proceso de focalización individual y el proceso de identificación de las

[7] Planificación familiar: prevención, detección y control de cáncer cérvico uterino, accidentes y manejo de lesiones, hipertensión arterial y diabetes mellitas, tuberculosis pulmonar: Capacitación comunitaria para el cuidado de la salud.: Tratamiento antiparasitario: Inmunizaciones: infecciones respiratorias. Paquete Esencial de Servicios de Salud disponible en:

familias con altos niveles de pobreza en donde se recurre a entrevistas que pueden estar mal aplicadas a través de opiniones o experiencias personales. Igualmente otra de las debilidades de estos problemas surge en torno a la identificación de beneficiarios, pues son ubicados de acuerdo a la clasificación y registro de localidades por el Consejo Nacional de Población; sin embargo, es necesario asegurarse de que las regiones muy apartadas, con alta marginalidad y que requieren de Oportunidades podrían no estar excluidas por la difícil accesibilidad de su comunidad. Y al no tener claros a los beneficiarios a los que se destina la ayuda, se fomenta el elemento de condicionalidad. En la Evaluación del Efecto de Oportunidades sobre la utilización de Servicios de Salud en el Medio Rural se encontró en los 5 años de operación del Programa, un incremento en la demanda de consultas curativas, preventivas y de nutrición un mejoramiento en las condiciones de salud, menor número de hospitalizaciones como resultado de la por parte de familias beneficiarias, en comparación a familias no beneficiarias.

Incluimos el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en este apartado para ejemplificar cómo un programa social que podría parecer como un instrumento de política social con enfoque de género que busca "reducir la desigualdad y vulnerabilidad social de las mujeres" puede llegar a tener fallas en la implementación y generar el efecto contrario; es decir, reproducir la inequidad de género. Para el caso específico del programa de Desarrollo Humano Oportunidades se consideraba que tenía incorporado el enfoque de género a través del esquema de asignación de recursos a las beneficiarias. Es decir, dado que las mujeres son las que reciben las transferencias directas se consideraba desde el diseño del programa que se tendría un enfoque de género; sin embargo, generaba el enfoque contrario, pues desde el diseño del programa se estaba promoviendo la desigualdad social, a través de la réplica de un modelo de familia en el que la mujer permanece al cuidado del hogar, mientras el hombre sale a trabajar en su rol de proveedor. Es decir, el papel tradicional de la mujer que limita sus derechos y su acceso a otras áreas de desarrollo. En un momento en el que se han registrado cambios en el modelo de la estructura familiar y en el que los indicadores señalan un incremento en la participación de la mujer en otras esferas. En el informe de Balance de Impactos de Oportunidades 2000-2006 –examinado desde una perspectiva de género— se señala que el programa de Desarrollo Humano

Oportunidades no es un programa con enfoque de género, sino que "lo que tienen son acciones sensibles al género" [...] y no fue diseñado para incidir directamente en las relaciones entre hombres y mujeres" (CIMAC Noticias, 2007) Este es un claro ejemplo en el que refleja cómo se generan "los excluidos tanto de los procesos de seguridad como de asistencia social" y de cómo la instrumentación de política social que en un principio podría parecer bien diseñada, puede llegar a afectar e interrumpir indirectamente la promoción de otras iniciativas. Y ahí es donde es preciso incorporar este componente de Diversidad a través de un plan de acción.

Alternativas de Política Pública Social

1. Apoyar el combate a la pobreza sin incorporar el componente de Diversidad en el diseño de política pública social, orientando las acciones para resolver los problemas estructurales de México, en momentos en que se presenta como una alternativa con costos sociales a corto y mediano plazo muy altos, y con beneficios a largo plazo; más aún cuando la situación económica actual en México es crítica con un "boquete financiero reconocido por Hacienda de 300 mil millones de pesos" (Jiménez, 2009). Se impactaría sobre la invisibilidad de otros actores que quedan excluidos desde la misma implementación de la política pública social. Ello generaría que no se continúe diseñando e implementando políticas sociales ajenas a la realidad social.

2. Apoyar el combate a la pobreza incorporando el componente de Diversidad en el diseño de política pública a través de un programa de acción con enfoque de ejercicio de los Derechos que busque eliminar la discriminación desde el principio del diseño mismo de la política pública. Esta es una alternativa que no involucra costos sociales ni a corto, mediano ni largo plazo. Por el contrario se puede lograr la igualdad de oportunidades asegurando que todas las personas están informadas sobre sus derechos y comiencen a ejercerlos. El beneficio a largo plazo es que se

estará haciendo una lucha contra la discriminación desde la política social para el combate a la pobreza promoviendo la igualdad de oportunidades. En el proceso de diseño de política social se incorporarían los siguientes mecanismos para asegurar la inclusión de todas y todos los actores:

a) Cambiar el paradigma de que la política pública social es un instrumento que beneficia a los partidos durante los procesos electorales, ya sea para posicionar a un grupo en el poder o para desplazar a otro. Es un esfuerzo compartido en el que todas y todos los actores deberán negociar para no excluir la propuesta de ningún actor en el diseño de la política social.

b) En lo que se refiere a los enfoques de investigación de la política social en México, es preciso promover la investigación de formas de legitimación de las actuales políticas sociales para identificar el vinculo que podría existir entre el enfoque de estudio y la efectividad de la implementación de la política social y ver de que forma se puede asegurar el componente de Diversidad.

c) Se incorporará el componente de Diversidad a través de un modelo de arriba-hacia abajo; es decir, desde el diseño y la implementación de las políticas públicas sociales hacia todas y todos los actores de la sociedad mexicana. La relevancia del componente de la Diversidad se interiorizará en todas las instituciones y en todos los partidos políticos en México. Se promoverá a nivel local y federal el establecimiento de una cultura de la tolerancia a través de lo que denominaremos *Pactos de Diversidad* en México. Se reconocerá que la Sociedad es diversa, que necesita de la pluralidad, y que este factor permite enriquecer y complementar el intercambio de experiencias en una sociedad abierta que favorece una mejor convivencia.

d) Generación de indicadores sociales sobre la Diversidad. Con el objetivo de identificar a los individuos y colectividades que conforman las colectividades

excluidas de "los procesos de seguridad como de asistencia social" (Lomelí, 2002). A diferencia de lo que se argumenta en contra de los indicadores para disminuir la pobreza diciendo que ellos no son el obstáculo, pues la problemática no radica en la falta de indicadores porque se tienen identificados plenamente la ubicación de los sectores viviendo en pobreza, sugerimos en esta tesina, producir indicadores sociales que permitan identificar las necesidades e insuficiencias que se generan desde el diseño de las políticas públicas sociales, ello "ayudaría a identificar problemas y mejorar la formulación de políticas públicas y resolución de problemas" (Parsons, 2007). Y es que "contribuye a formular diagnósticos exhaustivos sobre las inequidades socio-espaciales que persisten en los estados, municipios y localidades del país." (Índices de Marginación 2005 CONAPO). Asimismo, es preciso instituir un Censo de la Diversidad en el que a través del recuento se puedan trazar tendencias y generar perspectivas sobre l. El Censo de la Diversidad para identificar las colectividades excluidas de "los procesos de seguridad como de asistencia social" (Lomelí, 2002). El censo genera conocimiento para la toma de decisiones y para el posterior diseño de las políticas públicas sociales.

e) Con el objetivo de colocar el componente de Diversidad en la agenda pública el Estado exigirá a los medios de comunicación respetar la nueva transformación del tejido social mexicano que se ha generado como resultado de esas colectividades excluidas de "los procesos de seguridad como de asistencia social" (Lomelí, 2002) a partir de un Uso del Lenguaje respetuoso y cuidadoso hacia la Diversidad. Se iniciarán campañas de concienciación de comunicación verbal y no verbal en todo el país. Y se sancionará todo contenido y mensaje visual y no visual que promueva o aleccione prácticas, conductas y comportamientos discriminatorios y persecutorias. Se busca establecer una nueva cultura de la tolerancia en México que mantenga a la Sociedad informada acerca de la importancia de la Diversidad a partir del ejercicio pleno y respetuoso de los derechos de todas las ciudadanas y ciudadanos para limitar prácticas de intolerancia y de exclusión y los beneficios de de la riqueza de la Diversidad en un país. De esta forma el ciudadano podrá ejercer

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
Biblioteca

sus derechos y su ciudadanía en una sociedad abierta y plural, que fomente la inclusión económica, política y social para alcanzar niveles de desarrollo satisfactorios. Una vez que la opinión pública esté concientizada del valor agregado del respeto a la Diferencia, se podrá colocar el componente de Diversidad en la agenda pública y llamar la atención del resto de los actores.

f) Es necesario que se fortalezca el componente de Diversidad en los compromisos asumidos con la Comunidad Internacional para alinear los programas sociales en México con los compromisos asumidos. Por ejemplo, sería deseable que las Metas del Milenio fortalezcan el componente de Diversidad como componente fundamental para el cumplimiento de las Metas del Milenio. Es decir, no se puede asegurar el total cumplimiento, si se continúa "asumiendo" que existen algunos actores que podrían participar en el diseño de las políticas sociales.

g) El Plan Nacional de Desarrollo deberá integrar el componente de Diversidad para corregir la mala implementación que se pudiera estar generando por imprecisiones de diseño en los programas sociales. El órgano encargado de asegurar el componente de Diversidad es autoridad para decidir que los ejes de acción del Plan Nacional de Desarrollo incluyen el componente de Diversidad.

h) Trabajar en conjunto con el Consejo Nacional de Población para proporcionar diagnósticos adecuados sobre el cambio en perfil socio- demográfico que estas colectividades excluidas del sistema de política social generan. Y de qué forma impacta en los programas sociales, no incluir esta Diversidad. Para cumplir con el mandato del Plan Nacional de Desarrollo, es importante que se articulen el componente de Diversidad en los diagnósticos para que se articule con los diferentes órganos de gobierno.

Conclusiones:

Concluimos que en la instrumentación de las políticas públicas sociales para el combate a la pobreza se ha obviado a la *Diversidad* desde el diseño de la política social como un componente esencial. Sugerimos que para resolver la desigualdad incorporando el componente de Diversidad en el diseño de política pública a través de un programa de acción con enfoque de ejercicio de los Derechos que busque eliminar la discriminación desde el principio del diseño mismo de la política pública. Cuando se incorpore el componente de la Diversidad desde el diseño se irá reduciendo de forma progresiva el número de excluidos de "los procesos de seguridad como de asistencia social" (Lomelí, 2002) generando un mayor conocimiento sobre la implementación de la política social a través de un diagnostico desde el diseño incluyendo elementos elementos que propicien su efectividad para disminuir los índices de pobreza y marginación en México.

Concluimos también que no importando cuanto presupuesto se asigne a la combate a la pobreza, los índices de marginación y pobreza seguirán incrementándose y los programas de política social seguirán apareciendo como poco efectivos, si no se comienza a evitar desde el diseño la generación de un grupo de colectividades que bien pueden estarse beneficiándose de una iniciativa social, y que sin embargo, interrumpen su avance cuando otros programas sociales afecta indirectamente la implementación de otro proyecto.

Bibliografía

Andrés E. Miguel. (mayo-junio de 2001). *Economía y Diversidad: Su Relación con el Sur-Sureste Mexicano,* . Obtenido de Momento Económico: www.ejournal.unam.mx/moe/no115/MOE11502.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (24 de 08 de 2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Recuperado el 3 de Agosto de 2009, de Ley General de Desarrollo Social. Artículo seis, Título segundo de los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

Carlos Anzaldo, M. P. (2005). *Índices de Marginación 2005.* México: Consejo Nacional de Población.

COLMEX. (2009). Familias en el Siglo XXI: Declaratoria de la Ciudad de México. *Familias en el siglo XXI: Realidades diversas y políticas públicas.* México, DF.

Consejo Nacional de Población. (s.f.). *Programa Nacional de Población 2008-2012,.* Recuperado el 04 de Marzo de 2009, de www.conapo.gob.mx/pnp/PNP_2008_2012.pdf

El Colegio de la Frontera Norte, S. d. (s.f.). *Secretaría de Desarrollo Social.* Obtenido de Diseño Programa Hábitat : http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802492/file/04_DISENO.pdf

El Combate a la Pobreza, la Reducción de la Marginación y el aumento de las capacidades. (Verano 2009). *Curso sobre Pobreza en Comunidades Urbanas, Maestría en Administración Pública y Política Pública, Escuela John Fitzgerald Kennedy, Universidad de Harvard.*

Enrique del Val Blanco. (21 de julio de 2009). *El Universal.* Recuperado el 21 de julio de 2009, de http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/44963.html

Eugenio Lahera P. (2004). *Política y Políticas Públicas* . Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social. Naciones Unidas.

Fabiola Martínez. (12 de julio de 2007). *La Jornada.* Obtenido de Con algún grado de marginación 90% de los mexicanos: http://www.jornada.unam.mx/2007/07/12/index.php?section=sociedad&article=041n2soc

Franco Rolando, L. J. (2006). *Política y Polítcas Públicas en los procesos de reforma de América Latina.* Argentina: Flacso, Naciones Unidas.

Humberto Lopez, W. M. (21 de Febrero de 2006). *World Bank.* Recuperado el 20 de Marzo de 2009, de Interview with Humberto Lopez and William Maloney on Latin America, Poverty, and Economic Growth: http://discuss.worldbank.org/content/interview/detail/3067/

Jiménez, S. J. (08 de Septiembre de 2009). *Desaparece Calderón Sectur, SRA y SFP.* Recuperado el 07 de Noviembre de 2009, de El Universal: El Universal http://www.eluniversal.com.mx/notas/625109.html

José Manuel Arteaga, R. M. (08 de noviembre de 2009). *El Universal* . Recuperado el 08 de noviembre de 2009, de Analistas: el gobierno despilfarra recursos : http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_638541.html

López, M. d. (2007). *La discriminación contra las mujeres, una mirada desde las percepciones.* México: Textos del Caracol CONAPRED, UNIFEM.

Mariñez, F. N. (2002). *La Política Social en la Transición Mexicana.* Monterrey, Nuevo León: EGAP.

Nava, F. (29 de Jnio de 2007). *Culturales, Populares e Indígenas*. Recuperado el 17 de Mayo de 2009, de Campaña Nacional por la Diversidad: http://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/diversidad1.html

Noemí Gutiérrez. (21 de julio de 2009). *El Universal*. Recuperado el 25 de julio de 2009, de Sedesol: Repunte de pobreza un "bache", : http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169872.html

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FLACSO.

Presidencia de la República PND 2007-2012. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 - PND*. Recuperado el 3 de Marzo de 2009, de Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: pnd.presidencia.gob.mx/

(2008). *Programa Nacional de Población 2008-2012: Por un cambio demográfico a favor del desarrollo*. México: Consejo Nacional de Publicidad.

Rivera, J. A. (2000). La casa de Muchas Puertas: Diversidad y Tolerancia. En C. P. Carbonell Miguel, *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías* (pág. 230). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Room, G. (1995). *Beyond the threshold: Poverty and social exclusion. The new European agenda for policy and research*. www.books.google.com.mx.

Secretaría de Desarollo Social. (2009). *Programa Hábitat*. Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581&formato=print

Secretaría de Desarrollo Social. (2007). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Recuperado el 03 de Marzo de 2009, de Diseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidadess: www.oportunidades.gob.mx/.../Disenio_del_Programa_Oportunidades_2007.doc

Secretaría de Desarrollo Social. (2006). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. Recuperado el 03 de Marzo de 2009, de sedesol2006.sedesol.gob.mx/.../main_4to_informe_02.htm

Sen, A. (1999). *Desarrollo como libertad (Development as Freedom)*. Oxford: Oxford University Press.

Silvia Magally. (23 de noviembre de 2000). *Comunicación e información para la mujer*. Recuperado el 23 de julio de 2009, de La política social de Fox se basará en la justicia social y la equidad de género: http://www.cimac.org.mx/noticias/00nov/00112303.html

UNESCO. (1983). *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO)*. Recuperado el 17 de mayo de 2009, de Código de Etica: UNESCO: http://www.ijnet.org/FE_Article/codeethics.asp?UILang=3&CId=8320&CIdLang=3

UNFPA, E. F. (11 de Noviembre de 2008). *Estado de la Población Mundial 2008.* Recuperado el 17 de Mayo de 2009, de Publicaciones de El Fondo de Población de las Naciones Unidas: http://www.unfpa.org/swp/2008/sp/index.html

Universal, E. (19 de julio de 2009). *El Universal.* Recuperado el 03 de julio de 2009, de PRI urge a replantear políticas sociales: http://www.eluniversal.com.mx/notas/613266.html

Vázquez, R. Derechos de las Minorías y Tolerancia.

Yin, Y. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods.* London: SAGE.

Anexos

Anexo 1. Población por entidad federativa, según grado de marginación, 2001. Índices de Marginación 2005. Fuente: Carlos Anzaldo, M. P. (2005). *Índices de Marginación 2005.* México: Consejo Nacional de Población.

Entidad federativa	Total	Grado de marginación de las localidades				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Total	96 884 794	4 436 981	15 670 830	11 504 908	25 150 068	40 122 007
Aguascalientes	936 574	909	20 923	96 903	219 295	598 544
Baja California	2 474 721	3 656	28 863	101 025	233 870	2 107 307
Baja California Sur	413 719	2 978	13 458	28 920	133 576	234 787
Campeche	678 343	28 449	191 572	124 444	333 767	111
Coahuila	2 285 090	2 231	37 897	116 732	454 222	1 674 008
Colima	538 141	946	37 702	139 725	65 400	294 368
Chiapas	3 798 854	868 041	1 452 070	620 720	855 149	2 874
Chihuahua	3 014 285	85 835	79 748	95 999	381 733	2 370 970
Distrito Federal	8 604 388	145	6 011	31 600	174 798	8 391 834
Durango	1 428 958	44 772	108 837	255 605	313 485	706 259
Guanajuato	4 642 221	89 721	972 289	740 417	2 321 012	518 782
Guerrero	3 061 753	693 608	901 572	458 956	1 001 210	6 407
Hidalgo	2 230 881	153 753	615 526	392 497	707 088	362 017
Jalisco	6 284 618	48 288	321 817	569 523	2 577 892	2 767 098
México	13 090 897	119 596	1 239 686	887 399	5 443 045	5 401 171
Michoacán	3 961 613	135 519	977 808	950 476	1 272 006	625 804
Morelos	1 551 684	3 374	199 075	302 358	556 516	490 361
Nayarit	909 531	29 772	98 472	212 375	297 520	271 392
Nuevo León	3 818 384	6 445	76 244	65 241	296 997	3 373 457
Oaxaca	3 423 459	626 623	1 383 429	620 820	752 337	40 250
Puebla	5 066 060	360 077	1 661 717	766 917	961 522	1 315 827
Querétaro	1 399 069	40 531	262 604	213 387	180 554	701 993
Quintana Roo	868 822	12 166	130 852	52 037	271 767	402 000
San Luis Potosí	2 280 663	148 532	657 324	272 757	399 792	802 258
Sinaloa	2 516 938	86 220	314 370	441 162	477 932	1 197 254
Sonora	2 189 907	10 506	156 421	158 926	352 986	1 511 068
Tabasco	1 888 663	21 771	562 523	405 076	501 221	398 072
Tamaulipas	2 725 321	10 171	190 023	174 310	912 034	1 438 783
Tlaxcala	958 928	722	100 272	240 118	457 215	160 601
Veracruz	6 852 911	765 967	2 022 378	1 348 814	1 623 532	1 092 220
Yucatán	1 647 921	22 509	568 649	285 791	102 758	668 214
Zacatecas	1 341 477	13 148	280 698	333 878	517 837	195 916

Anexo 2. TR2: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. CONEVAL

1. Objetivo General

Evaluar mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el programa, la dependencia o entidad, el diseño del *(Colocar el nombre del Programa sujeto de evaluación)*.[8] Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa.

2. Temas de Evaluación

La evaluación se divide en seis temas: (1) características del programa, (2) contribución a los objetivos estratégicos, (3) matriz de indicadores, (4) población potencial y objetivo, (5) vinculación con las ROP, y (6) coincidencias, complementariedades y duplicidades. Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario (Sí o No). Para determinar esta respuesta, el evaluador deberá fundamentarla con evidencia documental y análisis de la misma, que sustente y justifique los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar. Por tanto, en cada respuesta se deberá justificar por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta binaria a la pregunta, el análisis de la misma, así como las referencias documentales, serán la base de este trabajo de evaluación.

Ejemplo: ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el Programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y de existir, presentar dicha evidencia.
Respuesta: No.
El programa no cuenta con dicha evidencia, sin embargo, al revisar la experiencia internacional en cuanto a la implementación de programas de este tipo, se encontró que en X país existe el programa X el cual entrega complementos alimenticios con la misma composición que el otorgado por el programa sujeto a evaluación. La última evaluación de dicho programa demuestra que el x% de los niños atendidos por el programa han mejorado su estado nutricional con respecto al total de niños atendidos diagnosticados con desnutrición.

Las preguntas que no tienen respuestas binarias están marcadas con un asterisco (*) y también deberán ser contestadas con base en el análisis que el evaluador realice sustentado en la documentación e información existente.

[8] Se entiende por ***trabajo de gabinete*** al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y el análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información que proporcione la dependencia o entidad responsable de los programas federales sujetos a monitoreo y evaluación.

De presentarse el caso, el evaluador deberá explicar las causas y motivos por los cuales alguna(s) pregunta(s) no sea(n) aplicable(s) al programa o no haya(n) podido ser respondida(s). Cuando el programa no genera o no tiene la información suficiente para poder contestar la pregunta, el evaluador lo deberá hacer explícito en su respuesta. Así mismo, podrá llevar a cabo entrevistas para apoyar el análisis y los resultados de esta evaluación.

Cada una de las 34 preguntas que se presenta deberá ser respondida en su totalidad (incluyendo la justificación y el análisis) en una sola cuartilla por separado, sin importar si en la página sobre espacio. Al inicio de la página se escribirá la pregunta y su número de pregunta correspondiente. Lo anterior le pretende dar claridad y concreción a la evaluación que aquí se pide.

2.1 DISEÑO

2.1.1 Características del programa

Presentar en un máximo de dos cuartillas una breve descripción del programa con base en el Anexo 01: Formato INV01-07 Características Generales del Programa, mismo que contiene la información básica y relevante del programa. Dicho formato deberá completarse y adjuntarse como anexo al informe de evaluación. En caso de ser necesario, se podrá incluir de manera concisa otra información sobre el programa que se considere relevante.

2.1.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales

Con base en la identificación que la dependencia, entidad o el propio programa hayan realizado del problema y/o necesidad que se espera resolver con la ejecución del programa (Propósito y Fin), realizar un análisis que permita contestar las siguientes preguntas:

8. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?
9. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?
10. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?[9]
11. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?
12. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el

[9] Ver Anexo 02.

programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia.

13. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?*
14. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.*

2.1.3 Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

En caso de que el programa no tenga elaborada una matriz de indicadores, la dependencia o entidad deberá construirla con base en la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas federales de la Administración Pública Federal y considerar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos estratégicos de la dependencia y entidad.[10]

En términos de diseño, la institución evaluadora deberá analizar cómo operan las relaciones de causa-efecto entre los distintos ámbitos de acción del programa.

[10] Se anexa una nota técnica sobre los principales conceptos de la matriz de indicadores (Anexo 02). La metodología específica para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas federales de la Administración Pública Federal será publicada a más tardar el último día hábil de junio en la página de internet del CONEVAL, www.coneval.gob.mx. Sin embargo los programas podrán iniciar la construcción de su matriz de indicadores tomando como referencia la bibliografía y ejemplos relacionados con la metodología de marco lógico disponible en la página del CONEVAL.

De la lógica vertical de la matriz de indicadores

15. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?[11]
16. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?
17. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?
18. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?
19. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.*

De la lógica horizontal de la matriz de indicadores

20. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?
21. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?[12]
22. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.*
23. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?
24. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?
25. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?
26. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?*
27. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?
28. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?
29. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).*

2.1.4 Población potencial y objetivo

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención. *Por*

[11] Ver Anexo 02.
[12] Ibíd.

ejemplo, los niños menores de cinco años de edad que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria.

Se entenderá por población objetivo a aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. *Por ejemplo, los niños menores de cinco años de edad que habitan en localidades rurales y que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria de Oaxaca y Chiapas.*

Tanto la población potencial como la población objetivo pueden estar definidas en regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso. La población potencial también puede estar constituida por Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Ejidales, Pequeñas y Medianas Empresas, entre otros, según corresponda a los objetivos del programa.

30. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?
31. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico -señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).
32. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?*
33. ¿La justificación es la adecuada?
34. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos).
35. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?

2.1.5 Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa

36. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente?
37. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?

2.1.6 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales

38. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?
39. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?*
40. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?*
41. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?

3. Fortalezas, Retos y Recomendaciones

El evaluador externo deberá identificar las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, a las que conduce su análisis, con base en el Formato FORR01-07 Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones del Anexo 03. En dicho formato deberá establecer en forma concisa cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza, incluyendo la evidencia que la sustenta e indicando la fuente del análisis, así como la página y el párrafo del documento final en donde se encuentra el desarrollo de la idea. Cada fortaleza y oportunidad, o en su caso debilidad y amenaza deberá estar ordenada de acuerdo a su relevancia, donde la primera será de mayor importancia con respecto a la segunda y así sucesivamente.

Por cada debilidad o amenaza se deberá establecer al menos una recomendación precisa que ayude a solventar el reto o problema que fue identificado. Es importante que las recomendaciones estén cuidadosamente analizadas para garantizar su viabilidad y efectividad.

Si se incorpora una recomendación que trasciende las atribuciones del programa, se debe señalar claramente si su implementación corresponde a la dependencia y/o entidad responsable del programa o a otras instituciones públicas. Asimismo, se debe indicar si la implementación requiere de cambios normativos y/o legales o recursos adicionales.

Es necesario mencionar que todas las recomendaciones deberán estar ligadas al menos a una debilidad o amenaza, es decir, se pretende no generar recomendaciones generales, sino específicas para cada reto o problema (debilidad o amenaza) detectado en la evaluación. Ver Anexo 03.

En esta sección el evaluador deberá incluir un máximo de 5 fortalezas y/o oportunidades, 5 debilidades y/o amenazas, y 5 recomendaciones.

4. Conclusiones

La primera parte de las conclusiones deben presentarse por cada tema de evaluación (características del programa, contribución a los objetivos estratégicos, matriz de indicadores, población potencial y objetivo, vinculación con las ROP, y coincidencias,

complementariedades y duplicidades), ser precisas y fundamentarse en el análisis y la evaluación realizada en cada una de dichos temas.

La segunda parte de las conclusiones es una conclusión global y concisa por parte del evaluador, sobre el diseño del programa, con base en el análisis y la evaluación realizada en este estudio.

5. Perfil y equipo clave de la institución evaluadora

NOTA: *La unidad administrativa coordinadora de la evaluación de cada dependencia o entidad deberá especificar en la siguiente tabla, los requisitos mínimos académicos y de experiencia esperados de cada uno de los integrantes clave del equipo evaluador, dadas las particularidades del programa y la evaluación.*

Cargo en el Equipo Clave	Calificaciones Académicas	Experiencia General	Experiencia Específica

6. Responsabilidades y compromisos

Además de la calidad del estudio y el cumplimiento de los presentes términos de referencia, la institución evaluadora es responsable de:

i. Los costos y gastos que significan las instalaciones físicas, equipo de oficina, alquiler de servicios y transporte que se requiera para el estudio; asimismo, del pago por servicios profesionales, viáticos y aseguramiento del personal profesional, técnico, administrativo y de apoyo que sea contratado para la ejecución de la evaluación y operaciones conexas.

ii. Respecto de los documentos preliminares o borradores y los trabajos finales.
   - Responder por escrito sobre aquellos comentarios emitidos por la unidad coordinadora de la evaluación y por la unidad administrativa que opera el programa que no ha considerado pertinente incorporar en los informes respectivos y las causas que lo motivaron.

iii. Respecto de la Diseminación de Resultados.
   Los evaluadores y coordinadores deberán estar disponibles para reuniones y/o eventos especiales requeridos por la parte contratante, incluyendo la asistencia al H. Congreso de la Unión en caso de ser convocados.

La contratación, operación y supervisión de la evaluación se desarrollará bajo la coordinación de *(Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de*

coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad), sujeta a los lineamientos a que se refiere el primer párrafo de este apartado.

Los compromisos de la unidad coordinadora son:

i. Suministrar oportunamente a la institución evaluadora toda la documentación necesaria para llevar a cabo el estudio, así como las bases de datos.
ii. Verificar la confiabilidad de la información suministrada por ella y por las unidades relativas al programa.
iii. Revisar el informe borrador y entregar oportunamente los comentarios que de la revisión resulten, a fin de que sean incorporados por el evaluador en la versión final del informe.
Verificar que el informe final de evaluación externa cumpla con el contenido mínimo establecido en estos Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño del *(Colocar el nombre del programa sujeto de evaluación)*.

7. Productos y plazos de entrega

Se contempla un informe final de la evaluación en materia de diseño que deberá ser entregado a la *(Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad)* y a la unidad administrativa responsable de la operación del programa, primero como borrador. Con base en los comentarios recibidos, la institución evaluadora incorporará las revisiones pertinentes y posteriormente enviará el informe definitivo a la *(Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad)*.

La estructura de la entrega deberá contener:

Resumen Ejecutivo **(Máximo 2 cuartillas)**
Informe Final
Índice
Introducción (**1 cuartilla**)
Capítulo 1. Evaluación de Diseño (**36 cuartillas**)
Capítulo 2. Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones (**Máximo 5 fortalezas y/o oportunidades, 5 debilidades y/o amenazas, y 5 recomendaciones).**
Capítulo 3. Conclusiones (**2 cuartillas**)
Bibliografía
Anexos

Anexo I: Características Generales del Programa (Ver formato adjunto)
Anexo II: Objetivos Estratégicos de la Dependencia y/o Entidad
Anexo III: Entrevistas y/o talleres realizados. Nombre de las personas entrevistadas y participantes de los talleres participativos, así como las fechas en las cuáles se llevaron a cabo.
Anexo IV: Instrumentos de recolección de información.

Anexo V: Bases de datos de gabinete utilizadas para el análisis en formato electrónico.

Fecha de entrega: Las entregas se harán con base en el Programa Anual de Evaluación, disponible en la página de Internet del CONEVAL.

Especificaciones: El borrador deberá ser presentado en forma impresa en formato Word y PDF en # tantos. La versión final deberá ser entregada en forma impresa en formato Word (en # tantos) y en disco compacto (en # tantos). Ambas deberán entregarse a la *(Colocar el nombre de la UNIDAD ADMINISTRATIVA responsable de coordinar a evaluación al interior de la Dependencia o Entidad)*. Los archivos electrónicos deberán organizarse en directorios con la misma estructura señalada en el informe y con nombres que faciliten su localización.

Los informes deberán estar redactados en letra Arial 12, interlineado 1.5 líneas, y márgenes de 2 cm por cada lado.